

**EFFECTOS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS PERÍODO PRESIDENCIAL
ERNESTO SAMPER PIZANO 1994 – 1998 EN RELACIÓN AL DÉFICIT FISCAL
Y EVASIÓN DE IMPUESTOS**

LUZ ADRIANA PARDO OSORIO

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONÓMICAS
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA
SANTIAGO DE CALI
2008**

**EFFECTOS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS PERÍODO PRESIDENCIAL
ERNESTO SAMPER PIZANO 1994 – 1998 EN RELACIÓN AL DÉFICIT FISCAL
Y EVASIÓN DE IMPUESTOS**

LUZ ADRIANA PARDO OSORIO

**Trabajo de grado para optar al título de
Contador Público**

**DIRECTORA
MIRIAM RUTH MONTEALEGRE HOFFMAN
Contadora Pública**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONÓMICAS
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA
SANTIAGO DE CALI
2008**

Nota de aceptación

Aprobado por el comité de grado en cumplimiento de los requisitos exigidos por la Universidad Autónoma de Occidente para optar al título de Contador Público.

MIRIAM RUTH MONTEALEGRE
HOFFMAN
Jurado

VICTOR HUGO BECERRA
Jurado

Santiago de Cali, Abril de 2008

CONTENIDO

	Pág.
RESUMEN	9
INTRODUCCIÓN	10
1. PERIODO PRESIDENCIAL. 1994- 1998.	11
1.1. BIOGRAFIA DE ERNESTO SAMPER PIZANO	11
1.2. ANTECEDENTES Y EL RUMBO A LA PRESIDENCIA	12
1.2.1 El plan nacional de desarrollo.	12
1.3. LA ADMINISTRACIÓN SAMPER	14
2. LAS REFORMAS TRIBUTARIAS DE LOS AÑOS NOVENTA.	17
3. ASPECTOS GENERALES DE LA REFORMA TRIBUTARIA	24
3.1 INICIO DE LA REFORMA TRIBUTARIA	24
4. OBJETIVOS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS	31
4.1. LA REFORMA TRIBUTARIA LEY 174 DE 1994	31
4.2. REFORMA TRIBUTARIA LEY 223 DE 1995	34
4.3. REFORMA TRIBUTARIA LEY 383 DE 1997	36
5. DÉFICIT FISCAL	37
5.1 CONSIDERACIONES SOBRE LA CUESTIÓN FISCAL	37
5.2 EL ORIGEN DEL DÉFICIT	39
5.3 LAS DIMENSIONES DEL PROBLEMA	42
5.4 LAS ALTERNATIVAS	45

6. EFECTOS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS DEL GOBIERNO SAMPER	47
6.1 LAS REFORMAS TRIBUTARIAS Y CARGA IMPOSITIVA	49
6.1.1 Impuesto a la renta.	49
6.1.2 IVA.	49
6.1.3 Impuesto de timbre.	49
6.1.4 Impuesto a la gasolina y ACPM.	49
6.1.5 Aduanas y recargos.	49
6.1.6 Gravamen a los Movimientos Financieros.	50
6.2 EFECTOS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS	52
7. RESULTADOS PARCIALES ADMINISTRACIÓN SAMPER	62
7.1 EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, EMPLEO E INFLACIÓN	62
7.2 TASA DE CAMBIO Y SECTOR EXTERNO	65
7.3 SECTOR FISCAL	65
7.3.1 Tamaño del Estado.	65
7.3.2 El Balance Fiscal.	66
7.3.3 La Finanzas del Gobierno Central.	66
8. EL PROCESO 8.000	67
9. EL SALTO SOCIAL	70
9.1. RETROCESO DE LA INDIGENCIA Y DISMINUCIÓN DE LA POBLACIÓN CON NBI.	70
9.2. GRANDES AVANCES EN LA REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y PENSIONES.	71

9.3. PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL URBANA	72
10. CONCLUSIONES	73
11. RECOMENDACIONE	75
BIBLIOGRAFÍA	77

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Gobierno nacional central.	47
Tabla 2. Productividad.	51
Tabla 3. Indicadores como % del PIB durante el gobierno Samper.	62

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfica 1. Reformas tributarias desde los 90 y su impacto en los ingresos.	19
Gráfica 2. Ingresos y gastos fiscales	22
Gráfica 3. Resultado fiscal de gobierno nacional 1994 – 2003	23
Gráfica 4. Déficit del gobierno central. Porcentaje del PIB.	63
Gráfica 5. Tasa de desempleo como proporción del PIB. 1994 – 1998.	64

RESUMEN

Bajo la tutela de Ernesto Samper Pizano, se crearon proyectos como: la Red de Solidaridad Social, destinada a proveer educación, subsidios y alimentos a la población desprotegida; el SISBEN, o Sistema de Identificación de Necesidades Básicas Insatisfechas, mediante el cual, se llevó el servicio público de salud a más de 12 millones de colombianos, y un ambicioso programa de sustitución de cultivos ilícitos llamado el PLANTE.

Además Samper estuvo salpicado de supuestos dineros provenientes del narcotráfico que apoyaron su candidatura a la presidencia y que irónicamente inició bajo su mandato una lucha, hasta entonces deliberadamente tolerada por la inacción por los gobiernos anteriores, contra los carteles del narcotráfico, que concluyó en el completo desmantelamiento del denominado Cartel de Cali y la expedición de medidas como la extinción de bienes obtenidos con dineros ilícitos y la extradición a los Estados Unidos de los principales capos del narcotráfico.

Pero esta situación no evitó que el gobierno norteamericano realizara bloqueos económicos a Colombia, resultando en un retroceso del crecimiento y en un aumento de la población con necesidades mínimas insatisfechas. El fenómeno del narcotráfico no se acabó debido a la eliminación de dicho cartel, pero si ocurrió un cambio en la localización geográfica y política, así como en las jerarquías mafiosas que controlan dicho tráfico ilegal internamente en Colombia.

Durante este gobierno se realizaron cuatro reformas tributarias tendientes a estabilizar la economía, cuyos efectos son la motivación del presente trabajo.

INTRODUCCIÓN

El gobierno colombiano en los últimos 14 años, ha optado por realizar cambios periódicamente en su paquete tributario, buscando con ello recursos fiscales para cubrir el déficit del sector público, esta práctica no ha logrado los resultados esperados debido principalmente a las múltiples exenciones y a las formas de evasión que el público utiliza; situación que se presenta debido a la compleja estructura tributaria que se ha configurado con el pasar de los años, por lo cual se ha convertido en una odisea para los organismos encargados del recaudo de impuestos prestar un servicio eficiente, más cuando en la actualidad se cuentan con 18 impuestos de carácter nacional, 18 departamentales y 21 municipales.

Quizás debido a prácticas culturales arraigadas desde la época colonial, la evasión ha hecho carrera en este país, donde la presión de grupos empresariales, sindicales y gremiales, ha contribuido a deteriorar la base tributaria, el Estado desde la década de los sesenta comenzó a ceder ante estos grupos, los cuales protestaron fuertemente ante impuestos progresivos o que lesionaban sus intereses de alguna manera, ante lo cual la capacidad de reacción de las instituciones presupuestales fue casi nula, lo que favoreció la poca efectividad de las políticas públicas y la ineficiencia del gasto público en Colombia, elementos éstos que han impedido la modernización y eficiencia de la estructura tributaria.

Durante el periodo presidencial de Ernesto Samper Pizano, (1994-1998), nacen cuatro reformas tributarias donde sobresalen temas importantes como la de organizar la contabilidad en Colombia y evitar la evasión de impuestos.

1. PERIODO PRESIDENCIAL. 1994- 1998.

1.1. BIOGRAFÍA DE ERNESTO SAMPER PIZANO

Nacido en Bogotá, el 3 de agosto de 1950. Hijo de Andrés Samper Gnecco y Helena Pizano de Samper, Ernesto Samper realizó sus estudios de primaria y secundaria en el Gimnasio Moderno de Bogotá, donde se graduó de bachiller en 1967.

Luego estudió Derecho y Economía en la Pontificia Universidad Javeriana. A los 20 años de edad se desempeñó como jefe de investigaciones económicas del Banco de Colombia. En 1973 obtuvo el título de doctor en Ciencias Jurídicas y Económicas en la Universidad Javeriana, y realizó en México una especialización en mercado de capitales, en la Compañía Nacional Financiera.

Entre 1974 y 1989 fue profesor de Desarrollo Económico de la Universidad Javeriana. De 1974 a 1981 fue presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), donde promovió discusiones sobre la pobreza, la distribución del ingreso, la justicia y la marginalidad política. En 1981 fue coordinador nacional de la campaña presidencial de Alfonso López Michelsen. En 1982, durante el gobierno de Belisario Betancur, fue embajador extraordinario a la Asamblea de las Naciones Unidas. Fundador y director del Instituto de Estudios Liberales de Colombia en 1982, asumió en calidad de tal la Secretaría General del Partido Liberal hasta 1984.

Ese mismo año fue elegido diputado a la Asamblea de Cundinamarca y luego concejal de Bogotá; en 1986 fue elegido senador de la República. En 1987 fue presidente de la Dirección Nacional del Partido Liberal, y entre 1990 y 1991, durante el gobierno de César Gaviria, se desempeñó como ministro de Desarrollo Económico. Fue embajador de Colombia en España desde 1992 hasta mayo de 1993, cuando presentó su nombre como precandidato a la Presidencia de la República.

Triunfador en la consulta del partido liberal para elegir candidato a la Presidencia para el período 1994-1998, fue el candidato único de este partido en las elecciones del 29 de mayo de 1994. En la segunda vuelta de la elección presidencial, celebrada el 19 de junio siguiente, Ernesto Samper Pizano ganó con 3 733 336 votos, sobre el candidato de la Nueva Fuerza Democrática, Andrés Pastrana Arango, quien obtuvo 3 576 781 votos. El 17 de agosto de 1994 inauguró su gobierno del "Salto social". Samper está casado en segundas nupcias con Jacqui Strouss Lucena, y es padre de tres hijos: Andrés, Felipe y Miguel.

1.2. ANTECEDENTES Y EL RUMBO A LA PRESIDENCIA

En 1990 se presenta como precandidato a la presidencia, pero finaliza tercero en la consulta popular de su partido, detrás del ganador César Gaviria Trujillo y del ex ministro Hernando Durán Dussán.

Ese mismo año es nombrado Ministro de Desarrollo por el presidente César Gaviria Trujillo; entre 1991 y 1993 se desempeña como embajador de Colombia en España, y regresa al país, para buscar nuevamente la candidatura de su partido. En la consulta popular, derrota al jurista y ex ministro de Gobierno Humberto de La Calle y al veterano dirigente Carlos Lemos Simmonds; los dos terminarían siendo sus vicepresidentes (entre 1994 y 1997, y entre 1997 y 1998, respectivamente).

En las elecciones presidenciales de mayo de 1994, consiguió el paso a la segunda vuelta, junto con el candidato conservador Andrés Pastrana, a quien terminó derrotando. En 1995 se inició una investigación y un proceso judicial conocido como proceso 8.000, al ser acusado de haber utilizado dinero procedente del narcotráfico para financiar su campaña electoral. A diferencia de otros países, donde es una alta corte quien juzga al presidente, en Colombia el juez natural del Primer Mandatario es el Congreso. De tal forma, el Presidente Samper fue exonerado por el Congreso de la República de todos los cargos formulados en una dudosa decisión. Adicionalmente, su ministro de Defensa y el ex tesorero de la campaña, Fernando Botero Zea y Santiago Medina respectivamente, fueron encarcelados y posteriormente juzgados por haber sido los autores de los delitos de lavados de activos y hurto agravado. Sin embargo, se ha documentado totalmente que dineros ilícitos de diversos carteles de la droga financiaron la campaña de Samper. Samper como cabeza de la misma siempre negó su responsabilidad.

1.2.1 El plan nacional de desarrollo. Al presidente Samper le correspondió elaborar y formular el Plan nacional de Desarrollo bajo las disposiciones de la Constitución del 91 y la Ley orgánica que se expidió justamente el 15 de julio de 1994, pocos días antes de comenzar su período presidencial y, por lo tanto, debía observar el procedimiento que para el efecto fuese establecido constitucional y legalmente.

Es así, entonces, como por primera vez el Plan nacional de desarrollo se expide por una ley, la 188 de 2 de junio de 1995, que contiene tanto la parte programática como la de las inversiones, y se llamará El salto social, costumbre de titular que no se olvida. La realidad es que, aun cuando el constituyente quiso que todo gobierno se iniciara con un plan de desarrollo y contase con él desde su primer año, solamente al año es cuando ya tiene su plan formal, como le pasó a Samper y luego a Pastrana Arango, y tal como le había sucedido a los presidentes

anteriores a la Constitución de 1991, no obstante que sus planes no pasaran por el Congreso, por las razones que ya se anotaron en su oportunidad.

El Plan en cuestión en su parte general o programática, definió primeramente el marco conceptual, en el cual optó por un modelo alternativo de desarrollo, entre el esquema proteccionista e intervencionista clásico de los años cincuentas y décadas siguientes, y el neoliberalismo de los años noventas que confía ciegamente en la capacidad del mercado para corregir desequilibrios económicos y sociales, de donde el Plan se orientó a imitar los efectos benéficos de la apertura económica, y a fundamentarse en cinco conceptos básicos, a saber:

- * La equidad y la solidaridad son objetivos esenciales de la política económica y social, y fuentes básicas de la estabilidad social y de la paz, por lo cual consideró la importancia de los gastos de educación, salud y bienestar social como fuentes de capital humano.

- * En un mundo en el cual las ventajas competitivas son esencialmente creadas, el mayor dinamismo económico no es un resultado automático del libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, sino de factores que son producto del proceso de desarrollo: capacidad para acumular y generar conocimiento, cantidad y calidad de la infraestructura disponible e integración de los agentes económicos en cadenas productivas y comerciales,

- * El logro de los objetivos mencionados requiere una movilización del conjunto de la sociedad, para garantizar el proceso de descentralización, la extensión de las prácticas modernas de gerencia en la prestación de los servicios sociales. La consolidación de una cultura de concertación y la regulación de las formas de participación privada en la provisión de bienes y servicios públicos.

- * El desarrollo requiere el reconocimiento y el respeto de la diversidad étnica, cultural y regional en la formulación de la identidad colombiana, que deben ser aprovechados en función de las transformaciones que se aspiran llevar a cabo bajo el modelo alternativo de desarrollo.

Se observa entonces que la consecución de una política intermedia de desarrollo dependería de una alta coordinación entre los agentes del gobierno para formular y realizar acciones coherentes y consistentes entre sí, en lo cual no se distingue propiamente ni antes ni después. La administración pública y sus funcionarios en todo nivel gubernamental.

Además, requeriría involucrar a los agentes particulares en orden a que los objetivos del Plan también pudieran alcanzarse en lo que concerniera al sector privado,

Para Departamento Nacional de Planeación¹, el salto social representa la primera experiencia nacional de planeación participativa con que cuenta el país, la cual es fruto y a la vez un esfuerzo de consolidación de los cambios institucionales introducidos por la Constitución. Es preciso en este sentido, recoger esta experiencia mediante una evaluación de resultados del Plan que preste particular atención al análisis de los factores que han facilitado su cumplimiento así como de aquellos que limitan su gestión en la actualidad.

1.3. LA ADMINISTRACIÓN SAMPER

Los últimos meses de la administración Gaviria, habiendo sido ya “electo” Ernesto Samper para la sucesión presidencial, empezaron a insinuar lo que sería una de las fuerzas dominantes en el desarrollo de la economía colombiana a todo lo largo del cuatrienio siguiente: la incertidumbre. En efecto, el ideario populista que caracteriza la carrera política de Samper en toda su extensión y dimensiones, particularmente en la dimensión económica, reforzada por la heterodoxia que ha caracterizado a la totalidad de sus colaboradores en el ámbito de la economía (su “equipo económico”), empezaron a generar un ambiente de expectativas inciertas, particularmente con respecto a la posibilidad de que, abierta o disfrazadamente, se iniciara en el país un proceso efectivo de retroceso y de discontinuidad en el programa de reformas. En círculos mas informados, a las expectativas en cuestión cabía añadirles las de graves temores con respecto a que la política a adoptarse, particularmente en lo referente al manejo de los desequilibrios fiscales como instrumento para jalonar el crecimiento del producto, fuera ineludible y progresivamente desestabilizadora.

Así las cosas, en los primeros de la administración Samper, las crecientes expectativas de devaluación del peso efectivamente originan un acelerado proceso de devaluación nominal, que de cierta manera se vio encuadrada en el muy alto crecimiento que registró el gasto público a finales de la administración Gaviria, como resultado principalmente de la homologación de salarios de que fueron objeto los trabajadores de los sectores de defensa y seguridad, justicia, educación y salud, *proceso esté que dio origen a un choque significativo de incremento puntual en el nivel de gasto publico.*

¹ Informe de Avance del Plan Nacional de Desarrollo 1996 [en línea]. Bogotá, D.C.: DNP, 1998. [Consultado 14 de Octubre de 2007]. Disponible en Internet: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/Subdireccion_Conpes/2917.pdf.

* Puntual en el sentido de que, al menos en principio, además de buscar con ello estimular la mayor productividad de dichos trabajadores, estuvo dirigido a cubrir un rezago acumulado en dichos niveles salariales, una vez logrado lo cual el crecimiento del gasto ha debido recobrar su línea de tendencia de largo plazo, o incluso situarse por debajo de la misma, a efectos de hacer una contribución necesaria al incremento del ahorro nacional

No obstante lo anterior, el efecto combinado de la devaluación nominal y el crecimiento relativo del nivel de precios internos con respecto al nivel internacional, dieron origen a una revaluación de la tasa real de cambio, fenómeno este que , con y sin rezagos, habrá de perseguir todos los intentos de la administración Samper dirigidos a inducir una devaluación del peso para combatir con ello lo que en todo momento ha considerado el más importante flagelo de la economía, a saber, la revaluación. La principal razón de este fracaso subyace en el hecho de que, persistentemente, se busco este propósito sin hacer sacrificios reales y necesarios en el frente de controlar drásticamente el crecimiento del gasto publico, para con ello incrementar debidamente los niveles de ahorro interno del país y disminuir las presiones tanto inflacionarias como hacia la revaluación real de peso, subyacentes en un gasto público creciendo a tasas muy superiores a las del producto, de manera sostenida a través de varios años.

El equipo económico de la administración Samper, dirigido por Guillermo Perry y José Antonio Ocampo, inicio su trabajo de conducción de la política económica sobre la base de un diagnostico deliberadamente equivocado de la situación de la economía,* que en resumen cabria describirlo de la siguiente manera:

La cuenta corriente de la balanza de pagos registra un déficit en el orden de 6% del PIB:

Las cuentas fiscales a nivel del sector público no financiero, analizadas a nivel consolidado, registran una situación prácticamente de equilibrio;

Lo anterior evidencia que, en términos de los equilibrios macroeconómicos de nivel agregado, la totalidad del déficit de ahorro de la economía es un problema del sector privado, razón por la cual se hace necesario inducir un drástico ajuste de las cuentas del sector privado;

Por su parte, un cierto grado de déficit fiscal no solo es tolerable sino conveniente, particularmente si el mismo apoya esfuerzos deliberados, dirigidos a producir un salto social que permita que el país pague la deuda social que a lo largo del tiempo ha contraído con un porcentaje muy importante de la población (i.e. el 40% de los colombianos menos favorecidos en términos de ingresos).

Entre las equivocaciones que cabe señalarle al diagnostico en cuestión y/o a las acciones de política que dio lugar, cabria destacar las siguientes:

* Deliberadamente en el sentido de que, desde distinto frentes y de muy diversas maneras, se les llamó oportunamente la atención al respecto, además de que cabe suponer que por tratarse de dos personas profesionalmente idóneas y que de una u otra manera habían dedicado la mayor parte de su carrera a prepararse para los cargos que llegaron a desempeñar, la realidad de la situación no debía resultarles extraña

Mientras que a nivel internacional la “sabiduría convencional” reconoce como sostenibles niveles máximos de déficit en cuenta corriente del orden del 2 al 3% del PIB, Perry y Ocampo trabajaron la orientación de la política económica sobre la premisa de que lo relevante para la administración Samper era la sostenibilidad de corto plazo (i.e. el horizonte de gobierno) y que, sobre la base de un déficit en cuenta corriente financiado en cerca de un 50% con inversión extranjera en gran parte atada a intereses de largo plazo (i.e. la minería y particularmente la minería del petróleo y sus derivados), no cabía esperar que se presentaran problemas de financiamiento de la misma, en el rango del 5 al 6% del PIB, durante el periodo que cubría sus responsabilidades administrativas; si bien a nivel consolidado las finanzas del sector público no financiero aparentaban estar en equilibrio, a nivel desagregado dicho equilibrio era ante todo el resultado de unas pocas situaciones de generación de excedentes (superávit corrientes) que contrabalanceaban un conjunto más amplio de situaciones de generación de déficit; pero más importante aun que lo anterior, era lo relativo a las dinámicas subyacentes tanto a las situaciones de generación de excedentes, como a las situaciones de generación de déficit.

2. LAS REFORMAS TRIBUTARIAS DE LOS AÑOS NOVENTA.

El pensamiento tributario en Colombia en su evolución histórica, ha sostenido como principios la equidad y la neutralidad, entendidos como determinantes de la justicia impositiva. Esto quiere decir que se deben buscar las tarifas y compensaciones adecuadas para que cada contribuyente participe de igual manera en el financiamiento del Estado, pero también que el diseño tributario no afecte en forma discriminatoria a los individuos ni a los sectores económicos.

En el diseño de nuestro sistema tributario es importante destacar la participación de las misiones internacionales, por medio de las cuales se transfirió el conocimiento acerca de cuál debía ser la estructura impositiva justa y adecuada a las necesidades del crecimiento económico. Estas misiones inscriben el sistema impositivo en un marco general de política económica lo cual fija límites a su diseño. La aplicación de las sugerencias provistas por los colaboradores internacionales será matizada de acuerdo con las condiciones políticas y sociales del país.

La misión Kemmerer inaugura un conjunto de misiones que asesoraron a los diferentes gobiernos, ya fuese en la expedición de reformas tributarias o en las transformaciones a la administración de impuestos. Esta misión fue responsable de la expedición de las leyes 36 de 1923 y 81 de 1931, las cuales fueron pioneras en las transformaciones de la administración tributaria. Más tarde, en los años cincuenta, algunas de las recomendaciones de las misiones Currie y ONU se tuvieron en cuenta para la elaboración de la reforma tributaria de 1960, la cual fue estudiada y avalada por las misiones de CEPAL y Harvard.

La apropiación de la experiencia internacional que se concentró en el Comité Interamericano de Administración Tributaria (CIAT) ha servido al país para una comunicación directa y permanente con los organismos internacionales. Las sugerencias provistas por la GTZ introdujeron elementos modernizadores de la administración tributaria que han tenido entre sus méritos el poder establecer una relación cordial entre la Administración de Impuestos y los contribuyentes.

Un elemento central de la administración tributaria, además de ser neutra, eficiente y equitativa, es la de otorgarle legitimidad al Estado. Se acostumbra que los cambios administrativos de la Dirección de Impuestos Nacionales hagan parte de las reformas tributarias. La territorialidad del Estado en materia tributaria se desarrolló por las administraciones de Hacienda locales en todo el territorio nacional.

Los cambios organizativos buscan una armonía entre la atención al contribuyente, las necesidades de control del sistema, los intereses del fisco y la legitimidad del sistema tributario. En esta perspectiva la administración debe acercarse al contribuyente, tener una excelente relación con él y garantizar sus derechos mediante un estatuto que le dé transparencia a la relación entre el Estado y aquellas unidades institucionales que tributan. Los distintos períodos de la evolución histórica, de las reformas tributarias en Colombia, tienen en cuenta la dinámica organizativa. Están permeadas del pensamiento de misiones extranjeras, con los principios que he señalado; sin embargo por principio metodológico, se hace necesario describir las reformas tributarias de los años noventa, época en que gobernó el presidente ERNESTO SAMPER.

Aunque Nuestro país ingresa en los años 90s, con toda intensidad, en la era neoliberal, con el desmonte o desregulación arancelaria, o desmonte de impuestos a las importaciones, herencia del modelo proteccionista, lo cual trae como consecuencia el descenso en los ingresos corrientes del Estado, el gobierno no consideró otra opción que la creación de nuevos impuestos se hace un conjunto de reformas tributarias, las cuales suman 12 en la década de los noventa.

Dichas reformas tienen en común que se dan en un período de transición y profundización de la liberación económica, por lo cual se concentran en el consumidor y no en el productor.

Se convirtió así, en costumbre, que el aumento de los impuestos se situara en el IVA y que las medidas contra la evasión de impuestos se encaminaran básicamente contra las estructuras económicas informales. Aunque parezca obvio, un potencial evasor en este caso es aquel que consume eventualmente bienes y servicios gravados con el impuesto, para mejor decir, las clases populares no lo pueden ser, pues son víctimas del IVA en la medida en que estimula la discriminación social por lo que consume, esto es: mientras que alguien con un ingreso mayor puede decidir entre comprar panela o chocolate, el pobre no tiene esa posibilidad, su opción es no-consumir, no-comer, no-estudiar, etc.

Es así como llega la era de los impuestos indirectos, concretamente del IVA, un impuesto regresivo que grava el consumo y afecta directamente el nivel de vida de la clase media y popular, en la medida en que el IVA obra deteriorando el ingreso de las familias y limitando el consumo de bienes y servicios, con bajo salario que recibe como recompensa por su trabajo.

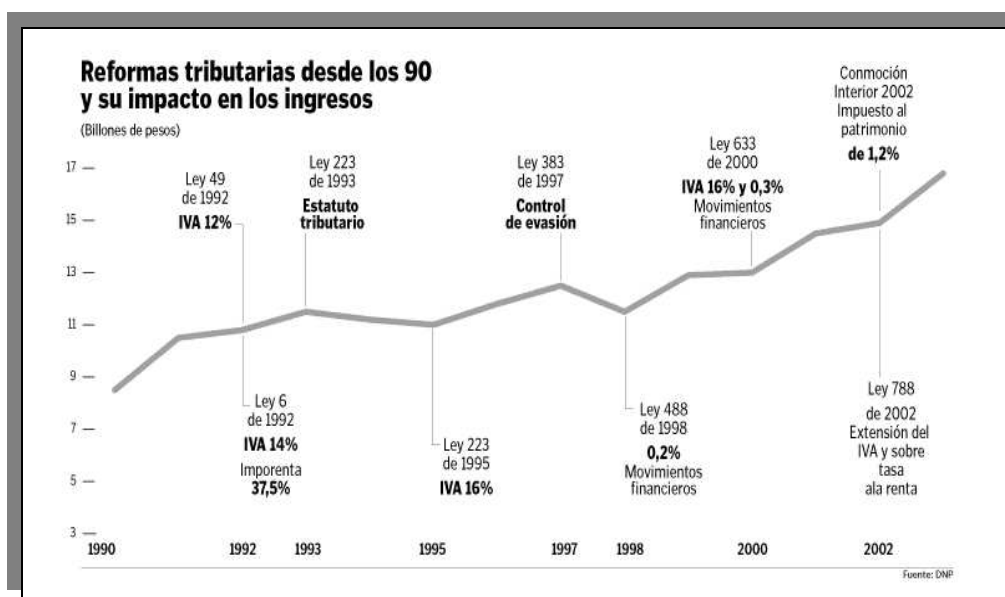
Las doce reformas tributarias que se produjeron desde 1990 en Colombia han buscado el ajuste fiscal para lograr la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, dichas reformas no han logrado ese propósito. En uno o dos años cada reforma pierde todo su efecto. La evasión y elusión crecen y el gasto aumenta más que los nuevos recaudos. Es decir, no se ha logrado hasta ahora una reforma tributaria

estructural, ni se ha logrado reducir drásticamente el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central –GNC.

Calderón y González (2002) describen las reformas tributarias del siglo XX, que en su opinión, y al contrario de Sánchez y Gutiérrez, obedecen a la necesidad de saldar los frecuentes déficit fiscal y re-velan la preferencia por cambios marginales antes que por reformas estructurales. Para estos autores, los cambios fueron motivados por la urgencia de aumentar los recursos fiscales, incluso en detrimento de la calidad de la estructura tributaria; no obstante, las modificaciones del sistema tributario no han producido incrementos del recaudo.

En el cuadro siguiente se puede apreciar las reformas tributarias desde los noventa y su impacto en los ingresos.

Gráfica 1. Reformas tributarias desde los 90 y su impacto en los ingresos



Fuente: Reformas tributarias y su impacto en los ingresos [en línea]. Santiago de Cali: DANE, 2007. [consultado 15 de junio de 2007]. Disponible en Internet: <http://www.dane.gov.co/graficos.pdf>.

SIN embargo, en mi parecer esta cantidad de reformas de gobierno a gobierno, ha creado contradicciones. La explicación a estas contradicciones se encuentra en lo que podría llamarse “contrarreformas tributarias”, es decir, mientras por un lado se han incrementado las tarifas y ampliado las bases gravables, e incluso, se han creado nuevos impuestos, por otro, las mismas reformas han creado nuevas exenciones, exclusiones, descuentos, deducciones especiales y demás beneficios tributarios, lo que ha erosionado significativamente las bases gravables sobre las cuales se liquidan los impuestos.

Como las reformas tributarias han sido ineficaces, el gobierno ha tenido que endeudarse para cubrir la diferencia entre sus ingresos y sus gastos. El saldo promedio de la deuda del Gobierno Nacional Central fue del 16,5% del PIB en 1990; 39,3% en 2000, y 53,6% en 2003, cifras que distan mucho del 11,7% del PIB correspondiente al periodo 1923-1998 (dentro de este lapso el mayor endeudamiento no pasó del 17% del PIB). Así se pasó de una deuda del GNC de \$27,5 billones (pesos de 2003) en 1990 a \$121,3 billones en 2003, a pesar de las doce reformas tributarias aprobadas por el Congreso en dicho periodo.

La Carga Tributaria ha sido regresiva* Asimismo, dentro de la tributación directa también se ha dado una sustitución de cargas. Las rentas de trabajo soportaron una mayor carga impositiva frente a las rentas de capital.

“El estudio de la Contraloría General de la República sobre la política tributaria evidencia dos cosas: primero, que los declarantes que reciben salario aportan \$2,40 por cada \$100 de patrimonio mientras que los que reciben utilidades de capital contribuyen con sólo \$0,60 por cada \$100 sobre activos declarados”³. Segundo, “la estructura tributaria referida a la renta favorece significativamente a las personas de más altos ingresos frente a los trabajadores con menos de 7 salarios mínimos”⁴. En este contexto, Colombia ha venido presentando cambios económicos que afectan cada vez de forma más negativa que positiva, la estabilidad financiera de la nación; pues su inflación ha venido creciendo desmedidamente a tasas decrecientes y se ha visto reflejada en la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, haciendo que la gente pueda comprar menos bienes y servicios con el mismo dinero y en consecuencia la creación de niveles de vida más bajos.

Los otros aspectos de especial importancia es que En la década de los noventa, la población no permanece ajena al diseño de la política tributaria, sino que participa en el debate sobre su configuración por medio del sistema de representación política que se tenga. Sin embargo, las imperfecciones en ese sistema representativo, sea por su ausencia o por su escasa capacidad representativa, inducen a la manifestación de otros sectores cuando éstos están organizados.

* El concepto de regresividad (versus progresividad) es fácil comprenderlo, pero difícil y complejo de medirlo, en particular por la definición de lo que se entiende por ingreso. David W. Pearce, ed., *The MIT Dictionary of Modern Economics* (4th ed. 1995), define un “impuesto regresivo” como “Una situación en la cual la tasa promedio impositiva cae a medida que el ingreso aumenta”. O también para otros autores como Youngman, Joan (2002), “Enlarging the Property Tax Debate -- Regressivity and Fairness”, october, in *Tax Policy Readings*, la regresividad de un impuesto se da cuando una carga tributaria es soportada más por contribuyentes de bajos ingresos al representar el impuesto un porcentaje mayor de su ingreso, comparada esa situación con la de de aquellos contribuyentes de más altos ingresos

³ Plan nacional de desarrollo (2002), Reasignación..., op cit, p. 68.

⁴ Plan nacional de desarrollo (2002), Reasignación..., op cit, p. 61.

Dentro de este modo de operación estatal que pretende cumplir diferentes objetivos se puede comprender la resistencia de los gremios económicos al sistema tributario. Las diferentes acciones del Gobierno afectan de diversa manera actividades empresariales, lo cual estimula la búsqueda de elementos compensadores cuando la política económica genera disminución de la ganancia empresarial. El sistema impositivo sería un elemento compensador en tanto los empresarios logren exenciones, subsidios o bajas tasas de tributación, pero también en la medida que logren evadir el compromiso tributario.

En algunas oportunidades la presión de los gremios ha limitado los alcances de las reformas, y en otras ha permitido el aplazamiento de varias medidas; En otras circunstancias la evasión no se ha podido disminuir por la renuencia de las organizaciones gremiales a entregar libros de contabilidad. Y otros aspectos.

El poder individual de los gremios no sólo frente al sistema tributario sino al conjunto de las instituciones encargadas de diseñar la política económica, está en relación directa con el régimen de acumulación que se desarrolló a partir del modelo de sustitución de importaciones. Como el fondo de divisas tan indispensable para la compra de maquinaria y de materia prima se abastecía principalmente de la exportación cafetera, Fedecafé tuvo una mayor audiencia en la esfera gubernamental. En este modelo la defensa del trabajo nacional se impuso como una estrategia, lo que se tradujo en la protección a la industria manufacturera y en que la ANDI como demandante de divisa tuviese, así mismo, un tratamiento preferencial. Por su parte, FENALCO—representante del comercio importador— objetó el cierre de la economía y, además, surgió en oposición a la política económica en particular al control de precios.

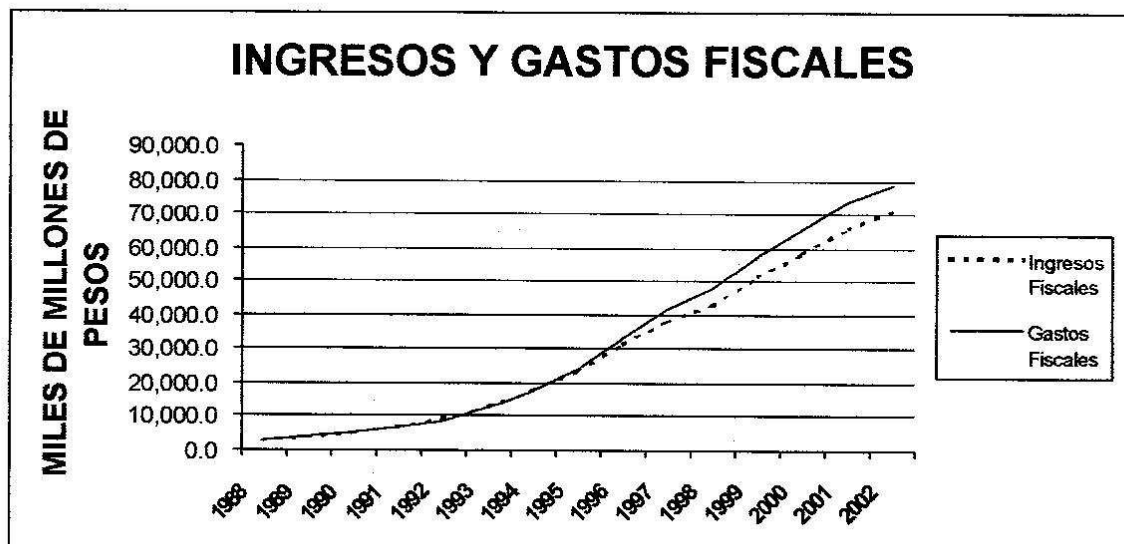
El panorama sobre la evolución del sistema impositivo colombiano deja en claro el interés estatal por conducir la economía al tener en cuenta como uno de sus ejes integradores el sistema tributario. Por este propósito configuró un sistema tributario de acuerdo con las condiciones del desarrollo del pensamiento económico, de la economía y de las técnicas administrativas, así como de la participación de los sectores económico-sociales organizados.

Al final, no sólo el diseño de una estructura justa, que cumpla con los propósitos estatales y que sea socialmente discutida, garantiza su perfecto funcionamiento; es preciso contar con una organización administrativa que dé respuesta a esos requerimientos. Ella debe constituirse en el espacio adecuado para aplicar los compromisos adquiridos en las reformas tributarias y para lograr un acercamiento fiel y transparente entre el Estado y los contribuyentes.

Es de fundamental relevancia afirmar sin embargo; que el periodo 94 – 98 en que está inmerso el gobierno de Samper no fue homogéneo. Pues en el último periodo de dicho gobierno se ampliaron los gastos en materia militar y en el pago

de intereses y amortizaciones de la deuda pública. La gráfica que a continuación se presenta nos permite explicar en detalle lo sucedido.

Gráfica 2. Ingresos y gastos fiscales.

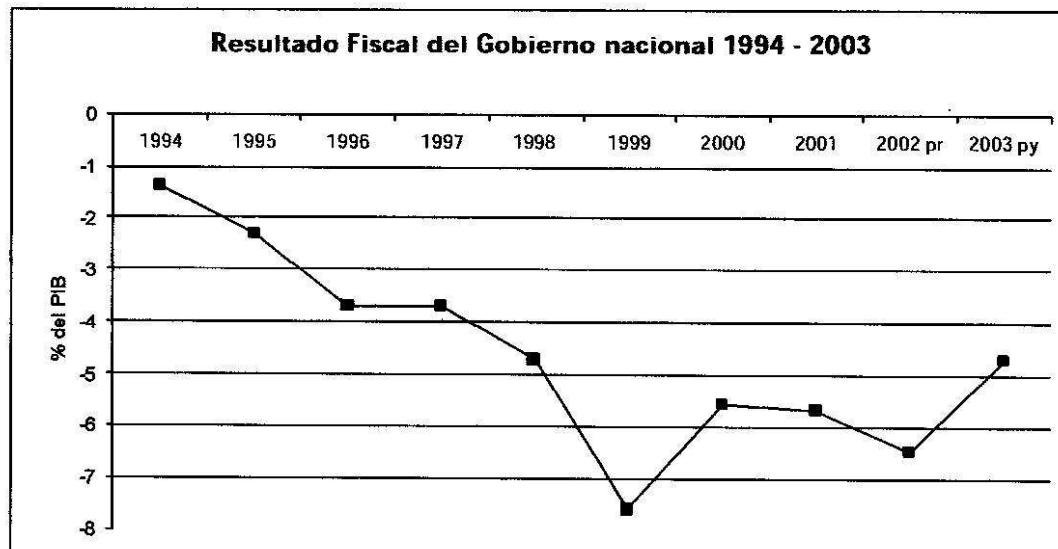


Fuente: Ingresos y gastos fiscales [en línea]. Bogotá DC: Banco de la república, 2007. [consultado 08 de julio de 2007]. Disponible en Internet: <http://www.dancodelarepublica.gov.co/graficos.pdf>.

A lo anterior hay que sumar la relación de doble vía existente entre el déficit fiscal y el endeudamiento público. A mayor déficit, mayores fuentes de financiamiento interno y externo se necesitan para cubrir el faltante; pero a su vez una mayor deuda significa intereses más altos y mayores pagos para financiar el déficit. El gobierno cree haber corregido la tendencia en este periodo pero las estadísticas no muestran lo mismo. El problema ya se muestra como estructural y parece no tener una salida clara.

Y es que se han agotado la mayoría de las vías posibles para corregir dicho déficit y no se ha encontrado una solución. Por ejemplo, se privatizaron gran cantidad de empresas públicas, pero esto no representa un ingreso corriente para la nación sino un ingreso instantáneo. Se han promovido cerca de cuatro reformas tributarias para aumentar los ingresos del gobierno central y el déficit sigue en un nivel cercano al del 4% del PIB como lo muestra la siguiente gráfica.

Gráfica 3. Resultado fiscal de gobierno nacional 1994 – 2003



Fuente: Reformas tributarias y su impacto en los ingresos [en línea]. Santiago de Cali: DANE, 2007. [Consultado 20 de Agosto de 2007]. Disponible en Internet: <http://www.dane.gov.co/graficos.pdf>.

3. ASPECTOS GENERALES DE LA REFORMA TRIBUTARIA

3.1 INICIO DE LA REFORMA TRIBUTARIA

Para Carlos Osa Escobar⁵, el origen de las reformas tributarias en Colombia es la creciente brecha entre los gastos y los ingresos tributarios, ya que los primeros crecieron más rápido que los últimos, en particular en la década de los noventa.

Bajo el Gobierno Samper se hizo evidente la crisis de la estructura fiscal del Estado, debido fundamentalmente a que en la Constitución del 91, se crearon una serie de responsabilidades sociales sin tener en cuenta las restricciones presupuestales o las fuentes de recursos para su cumplimiento, la creciente de las transferencias a las entidades territoriales por concepto de participaciones en los ingresos corrientes de la nación, creación de nuevos organismos y entidades como la Corte Constitucional, la Fiscalía, la Defensoría, además de las nivelaciones salariales a sectores como los correspondientes a Justicia y Educación.

Por esas y otras muchas razones el gobierno se vio obligado a incrementar los ingresos fiscales y para ello, se crearon no solo leyes como la 174 de 1994, donde se unifican los índices de ajustes por inflación entre lo contable y lo fiscal y se permite tomar como costo fiscal el valor de los auto avalúos, para determinar las ganancias ocasionales provenientes de la enajenación de inmuebles; sino también varias reformas tributarias que se explican a continuación:

Reforma Tributaria - Ley 174 de 1994

Esta reforma consagra normas relativas a los siguientes aspectos:

- El desmonte gradual de la provisión originada en la valuación de inventarios UEPS (Ultimas en Entrar Primeras en Salir).
- El manejo de costos y gastos.
- Se precisa el tratamiento tributario para el arrendamiento financiero y para la fiducia mercantil.

⁵ OSSA ESCOBAR, Carlos. Estructura tributaria y sistema de privilegios [en línea]. Bogotá, D.C.: Contraloría general de la república. [Consultado 21 de Marzo de 2008]. Disponible en Internet: http://209.85.165.104/search?q=cache:K5KfrtIPS7kJ:www.semana.com/documents/Doc-787_200638.doc+REFORMA+TRIBUTARIA+DE+SAMPER&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=co.

- Se faculta al Gobierno para dictar normas sobre Retención en la Fuente y resolver así las dificultades prácticas sobre aspectos relativos a ingresos provenientes del exterior, compras y honorarios, en especial por fallos recientes motivados en demandas de contribuyentes no declarantes.
- Se unifican los índices de Ajustes por Inflación entre lo contable y lo fiscal.

Se permite tomar como costo fiscal el valor del avalúo catastral y los autoavalúos declarados en el Impuesto Predial Unificado, para determinar la utilidad proveniente de la enajenación de inmuebles y liquidar el respectivo Impuesto Complementario de Ganancias Ocasionales

Se dispone del desmonte gradual de la provisión originada en la evaluación de inventarios. Se precisa el tratamiento tributario para el arrendamiento financiero y para la fiducia mercantil. Se unifican los índices de ajustes por inflación entre lo contable y lo fiscal, Se permite tomar como costo fiscal el valor de los autoavalúos, para determinar las ganancias ocasionales provenientes de la enajenación de inmuebles.

Reforma Tributaria - Ley 223 de 1995. Como resultado de las políticas adoptadas, la economía durante 1.993 y 1.994 se vio sometida a dos grandes presiones: Por un lado el crecimiento sin precedentes de la demanda agregada; por otro, una gran abundancia de divisas .El desempeño de la economía en 1.994 estuvo determinado por las siguientes fuerzas:

Un vigoroso crecimiento de la demanda interna, impulsado ante todo por el gasto público y por el dinamismo de la inversión privada;

Señales de recalentamiento del aparato productivo, evidente tanto en los altos niveles de utilización de capacidad instalada, como en la reducida tasa de desempleo;

Cambio en los precios relativos y de la tasa de cambio real en contra de los bienes comercializables y a favor de los no comercializables; y Amplia disponibilidad de recursos de capital externo, tanto de inversión como financiamiento.

En 1995 el principal conflicto giro en torno a la meta de inflación del 18% la cual se veía afectada por el objetivo declarado del nuevo gobierno de continuar, aumentando el gasto público tanto corriente como de inversión. El objetivo de la reforma fue la de Obtener mayores recursos para el Estado, Hacer una distribución social de los nuevos recursos, Estimular la inversión y facilitar el proceso de apertura económica.

En general, no sólo durante el período 1.990 a 1.994 el gasto ejecutado creció a niveles excesivos sino que el Plan de Desarrollo del gobierno de Samper, “El Salto

Social” se Propuso dar un incremento aun mayor hasta 1.998. Por tal motivo fue necesario la declaración de una reforma fiscal que permitiera el incremento de los ingresos para soportar el desarrollo del programa propuesto: Ley 223 de diciembre 20 de 1995, por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan varias disposiciones normativas, entre los que sobresalen el Decreto 2336 de diciembre 29 de 1995, por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 271 y 272 del Estatuto Tributario, modificados respectivamente por los artículos 106 y 108 de la Ley 223 de 1995 y el Decreto 1333 de julio 29 de 1996, por el cual se reglamento parcialmente el Estatuto Tributario.

Los Principales aspectos desarrollados en la reforma de 1995 son: Impuesto al valor agregado (IVA), que Estableció una tarifa general del 16% para los años de 1.996, 1.997, 1.998 y en adelante introdujo la figura de retención en la fuente en el impuesto sobre las ventas; Señaló los destinos y proporciones del IVA. El Impuesto sobre la renta Se incrementó de la tarifa del 30% al 35%; hizo modificaciones y precisiones sobre todos los conceptos que hacen parte de la depuración de la renta gravable. con relación a las rentas de trabajo, estableció que el 30% del total de los pagos laborales recibidos por el trabajador con algunas excepciones son exentos; determinó que las entidades sin ánimo de lucro podrían gozar de la exención, siempre que su objeto social principal y sus recursos se destinen a actividades de salud, educación formal, cultura, deporte aficionado, investigación científica o tecnológica, ecología y protección ambiental; se establecieron dos clases de leasing: el operativo y el financiero. Se describieron los manejos tributarios para los mismos; determinó que los consorcios y las uniones temporales no son contribuyentes del impuesto.

En lo referente al Control de la evasión, Se estableció el plan de choque antievasión, el cual será presentado anualmente por la DIAN para aprobación ante el Ministerio de Hacienda; se introdujo modificaciones substanciales al sistema de facturación.

Se estableció el registro nacional de exportadores ó cargo del Incomex; definió la inspección tributaria y la contable; otros relacionados con sanciones, devoluciones. Creó el régimen de estabilidad tributaria, con carácter opcional, para el que aplicará una tarifa del impuesto sobre la renta en dos puntos superior a la tarifa general, Estableció el manejo de impuestos al consumo de cervezas, licores y cigarrillos. Y Detallo las diferentes opciones de saneamiento ante la administración de impuestos.

Por otra parte la empresa unipersonal se considera asimilada a sociedad limitada y los consorcios no serán contribuyentes de impuesto de renta. Se define el tratamiento tributario a las figuras de leasing y fiducia mercantil. Se ajusta el tema de las donaciones para enfocarlas hacia las entidades sin ánimo de lucro de beneficio común.

Se le imprime gradualidad al desmonte de la diferencia entre la tarifa aplicable a las inversiones petroleras frente a la aplicable a otras actividades de inversión, en materia de remesas. Para las ganancias ocasionales se regresa al esquema anterior, de permitir la deducción de pérdidas ocasionales contra ganancias ocasionales y no contra renta ordinaria. La tarifa de renta pasa del 30% al 35%. Se establece el régimen de estabilidad tributaria con el cual se pretende proteger a la inversión extranjera mediante un porcentaje adicional a la tarifa respectiva. Se anexan medidas sobre el Impuesto a las Ventas, régimen procedimental, investigaciones, control a la evasión y una reforma sobre la tributación departamental.

En síntesis, De esta reforma se resaltan las siguientes medidas:

- La empresa unipersonal se considera asimilada a sociedad limitada y los consorcios no serán contribuyentes del Impuesto de Renta.
- Se establece una base alterna para la renta presuntiva, sobre el patrimonio bruto, a fin de contrarrestar el endeudamiento excesivo o las cuentas ficticias.
- Se define el tratamiento tributario a las figuras del "leasing" y "fiducia mercantil".
- Nuevamente se ajusta el tema de las donaciones para enfocarlas hacia las entidades sin ánimo de lucro de beneficio común.
- En Ganancias Ocasionales, se regresa al esquema anterior de permitir la deducción de pérdidas ocasionales contra ganancias ocasionales y no contra renta ordinaria.
- Impuesto de remesas, se le imprime gradualidad al desmonte de la diferencia entre la tarifa aplicable a las inversiones petroleras frente a la aplicable a otras actividades de inversión.
- Se incorpora a la tarifa del Impuesto de Renta una buena parte de la anterior contribución creada por la Ley 6a. de 1992, pasando la tarifa del 30% al 35%.
- Para fortalecer la inversión extranjera se adoptan medidas que atenúan los efectos discriminatorios.
- Se establece el régimen de estabilidad tributaria con el cual se pretende proteger a la inversión extranjera mediante un porcentaje adicional a la tarifa respectiva.

Reforma Tributaria - Ley 383 de Julio 10 de 1997

Esta Ley es el resultado de la caída de la emergencia económica decretada en el mes de Enero de 1997 y la cual fue declarada inexecutable por la Corte

Constitucional. En ella se contemplan medidas enfocadas al aumento del recaudo y a contrarrestar los altos niveles de evasión y contrabando, algunas son:

- Adopción de la Tarjeta Fiscal con fines de control sobre sectores proclives a la evasión.

- Procedencia de costos, deducciones y descuentos.

- Limitación al término de corrección de las declaraciones tributarias.

- Se restablece la penalización al contrabando que se había convertido en una imple infracción administrativa desde la expedición del Decreto 1750 de 1991.

Para este período (1994-1998) los problemas económicos se centralizaban fundamentalmente en los siguientes puntos:

Una excesiva reevaluación real de nuestra moneda frente al dólar.

Un crecimiento inconveniente del gasto público.

Una política monetaria demasiado permisiva.

El presidente Samper presentó en su administración un modelo social que se oponía al que desarrolló el presidente Gaviria, enfocado hacia el crecimiento económico. El plan de desarrollo adoptado se llamó “El Salto Social”, retomaba las tesis ancestrales del partido liberal, buscando el desarrollo social a favor de las clases sociales más desfavorecidas. El apoyo a la clase trabajadora, a los informales y a los marginados. En este periodo se produjo el más importante recorte en el gasto público de la República en todos los tiempos.

En busca de fortalecer las rentas del Estado, el gobierno luchó por una nueva reforma tributaria en 1995, que expidió como la Ley 223 de diciembre de 1995, en ella se autorizó la retención en la fuente para el impuesto de ventas, se otorgó una nueva amnistía tributaria y se aumento del 14 al 16% la tarifa del impuesto sobre las ventas.

En el mes de enero de 1997 el presidente decretó la emergencia económica, impulsado por la grave crisis fiscal y la alta acumulación de reversas internacionales que hacían prever para este año un proceso continuo de reevaluación del peso colombiano frente al dólar, perjudicando a los exportadores ya que los costos de producción se habían elevado en más del 20%. Esta emergencia fue controlada con endeudamiento externo, la inflación del 96 alcanzó un 21.63%.

Durante este gobierno, puede rescatarse que las políticas establecidas para controlar la inflación, habían funcionado a cabalidad, puesto que el IPC se redujo más que proporcionalmente en referencia al período presidencial del Dr. Gaviria Trujillo. Para esta época, los Colombianos tuvieron un mayor poder de compra, el cual pasó de ser del 59.52% al 67.15% respectivamente.

El objetivo primordial de la ley es controlar la evasión tributaria y el contrabando. La Ley 383 de 1.997 surgió como respuesta a la necesidad invocada del Estado de Emergencia Económica y social (decreto 80/97) por parte del señor presidente Ernesto Samper Pizano, quien en uso de sus facultades extraordinarias conferidas por el artículo 215 de la Constitución Nacional expidió normas de carácter tributario, las cuales fueron declaradas inexecutable posteriormente por la Corte Constitucional mediante sentencia C-122 del 12 de marzo de 1.997. Según la Corte, los argumentos utilizados por el Gobierno para justificar dicha declaración no correspondían a hechos sobrevinientes o imprevisibles, como lo señala la Constitución. En particular, la Corte consideró que si bien la crisis fiscal constituye un factor perturbador de la estabilidad económica no puede resolverse por vías diferentes a los recortes del gasto (para lo cual el Gobierno tiene plenas facultades) o la discusión parlamentaria sobre posibles reformas tributarias.

Los hechos que motivaron la declaratoria de Emergencia Económica y que posteriormente condujeron a la promulgación de la ley en mención fueron: El deterioro de las finanzas públicas durante el segundo semestre de 1.996. Existieron fuertes presiones por las obligaciones derivadas de la Nueva Constitución y de varias leyes posteriores que aumentaron el gasto público (Creación de nuevas instituciones transferencias del gobierno a las regiones, incremento en la remuneración de las Fuerzas Armados y de la rama judicial, creación del régimen subsidiado mediante la Ley 100/93 y otros).

La desaceleración de la economía se agudizó al finalizar el primer semestre del 96 y repercutió negativamente sobre los recaudos esperados en 1.997, ya que la base del impuesto de renta se da sobre las rentas percibidas en el año anterior. Además, en 1.996 las importaciones no crecieron de acuerdo al Plan Financiero establecido, mostrándose una fuerte caída de los ingresos tributarios por recaudos de IVA externo y aranceles.

El giro de las condiciones cambiarias. A mediados de 1.996 se observó nuevamente un proceso de revaluación de la tasa de cambio, tanto en términos nominales como reales. Revaluación que resultó negativa para el país porque el exceso de divisas no surgió de un superávit en la cuenta de exportaciones e importaciones. Se observó un comportamiento atípico de la variación de las reservas en diciembre del 96. La gran afluencia de divisas tuvo su origen en ingresos por inversión extranjera y por desembolso de crédito para el sector privado.

El efecto combinado de los mencionados hechos hizo inevitable acudir a una legislación emergencia que permitiera obtener mayores recaudos y conjurar los peligros que se cernían sobre la estabilidad fiscal y cambiaria del país.

Los aspectos más relevantes de esta ley, tienen que ver con el Control de la evasión, donde se implementó la Tarjeta fiscal, como un sistema técnico para el

control de la evasión; la penalización para los agentes de retención en la fuente que no consignen las sumas retenidas. Los sujetos que incurran en dicha omisión quedan sometidos a las mismas sanciones previstas en la ley penal para los Servidores públicos por el delito de peculado por apropiación; la DIAN adquirió facultades para registrar el inmueble del contribuyente o responsable donde desarrolle el objeto social, así como facultades para el aseguramiento e inmovilización de la pruebas encontradas; se ampliaron los sujetos obligados a informar, la información a remitir y la forma de hacer la remisión, con el fin de realizar los cruces de información respectivos.

En cuanto al Control del contrabando, se determina una Sanción penal de privación de la libertad y de carácter pecuniario; limitación sobre deducciones en materia de impuesto de renta y complementarios por conceptos relacionados con renglones calificados como de Contrabando masivo; se reconocerá a las entidades territoriales por colaboración eficaz en la aprehensión de mercancías de contrabando un 60% del total de la venta efectiva correspondiente.

En cuanto a la Retención en la fuente, Los contribuyentes del régimen tributario especial (art. 19 E.T.) se constituyen en sujetos pasivos de retención en la fuente por el Concepto de ingresos por rendimientos financieros; las transacciones que se realicen a través de la Bolsa de Energía en ningún caso están sometidas a retención En la fuente; gravamen a servicios técnicos y de asistencia técnica prestados desde el exterior por personas no residentes o no domiciliadas en Colombia que no estaban sujetos a retención. Retención en la fuente del 10% a título de impuesto de renta y de remesas.

El término de corrección de declaraciones tributarias que disminuyan el valor a poyar o aumenten el saldo a favor se modificó de dos a un año; se autorizó al Gobierno Nacional para reglamentar la presentación de declaraciones tributarias a través de medios electrónicos; otros relacionados con intereses moratorios, devoluciones de saldos a favor y demandas .Impuesto de timbre, se elevó la tarifa al 1%. Eliminación de exenciones para lo zona del Páez.

Reforma tributaria- LEY 488 DE 1988.

Se aumenta la base gravable del Impuesto sobre las Ventas, se grava una mayor cantidad de bienes, incluso de la canasta familiar y algunos servicios que antes estaban excluidos.

Se eliminan exenciones y beneficios en renta.

Se crea la contribución para la paz, mediante bonos.

4. OBJETIVOS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS

4.1. LA REFORMA TRIBUTARIA LEY 174 DE 1994

Esta reforma tuvo como principales objetivos:

El saneamiento aduanero. Donde, los vehículos amparados por la declaración de saneamiento presentada en cumplimiento de los requisitos formales establecidos por el Decreto 1751 de 1991 y demás normas concordantes, que hubiesen pagado una tarifa ad valorem inferior al 75%, se consideraban definitivamente saneados, siempre que en cada caso se cancelara por lo menos el 25% del valor de los mismos, determinado según lo establecido en el artículo 6o. de dicho Decreto. Los valores cancelados en cuantía inferior al 25% mencionado, se abonarán como parte del mismo.

En cuanto a los costos de los inventarios. Para los efectos de la determinación del impuesto sobre la renta, los contribuyentes que de acuerdo con el artículo 596 de este Estatuto están obligados a presentar su declaración tributaria firmada por Revisor Fiscal o Contador Público, deberán establecer el costo de la enajenación de los activos movibles por el sistema de inventarios permanentes o continuos, o por cualquier otro sistema de reconocido valor técnico dentro de las prácticas contables, autorizado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales".

El desmante de la provisión UEPS o LIFO. Para efectos fiscales, los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta y Complementarios que tuvieran diferencias entre el inventario final declarado valorado con base en la utilización de modalidades UEPS o LIFO (últimas entradas, primeras salidas) y el inventario final valorado por otros sistemas para sus efectos internos, deberían desmontar el saldo de dichas diferencias, existente al 31 de diciembre de 1994, en sus declaraciones de renta a partir del año gravable de 1995, a más tardar hasta el año gravable de 1999, utilizando como mínimo tasas del 20% anual.

Mediante esta práctica se quiere aumentar el valor de los inventarios del respectivo período y un obtener ingreso por corrección monetaria fiscal

El avalúo como costo fiscal. El avalúo declarado para los fines del Impuesto Predial Unificado, y los avalúos formados o actualizados por las autoridades catastrales, podrán ser tomados como costo fiscal para la determinación de la renta o ganancia ocasional que se produzca en la enajenación de inmuebles que constituyan activos fijos para el contribuyente. Para estos fines, el autoavalúo o avalúo aceptable como costo fiscal, será el que figure en la declaración del

Impuesto Predial Unificado y/o declaración de renta, según el caso, correspondiente al año anterior al de la enajenación. Para este propósito no se tendrán en cuenta las correcciones o adiciones a las declaraciones tributarias ni los avalúos no formados a los cuales se refiere el artículo 7o. de la Ley 14 de 1983".

Los efectos contables y fiscales del sistema de ajustes integrales. Para efectos de la contabilidad comercial se utilizará el sistema de ajustes integrales por inflación, de acuerdo con lo previsto en los principios o normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia, y en los principios o normas de contabilidad expedidos para sus vigiladas por las respectivas entidades de control, de acuerdo con la naturaleza jurídica y las actividades desarrolladas por las personas obligadas a llevar contabilidad.

Unificación de los índices de ajustes. En la determinación del impuesto sobre la renta se utilizarán los mismos índices y las mismas clasificaciones de los ajustes por inflación registrados en la contabilidad para los correspondientes rubros.

Se puede notificar al administrador de impuestos el no ejecutar ajustes cuando se demuestren que el valor de mercado del activo es por lo menos inferior en un 30% al costo que resultaría si se aplicara el ajuste respectivo. Esta notificación deberá formularse por lo menos con cuatro meses de anticipación a la fecha del vencimiento del plazo para declarar.

Bases para los ajustes fiscales. Los ajustes fiscales sobre los activos no monetarios, los pasivos no monetarios y el patrimonio, deberán efectuarse con base en el costo fiscal de los activos y los pasivos. La misma base se debe utilizar para declarar el valor patrimonial de los activos y para el cálculo de la deducción teórica. Para computar el valor de esta deducción no se tendrán en cuenta los inventarios.

Cuando un activo no monetario no haya sido objeto de ajuste por inflación en el ejercicio, su valor patrimonial neto se excluirá para efectos del ajuste del patrimonio líquido".

En cuanto a retención en la fuente, esta ley propone lo siguiente:

RETENCIÓN EN LA FUENTE. Modifícame los artículos 401,366-01 y 392 del Estatuto Tributario en la siguiente forma:

La tarifa de retención en la fuente para los pagos o abonos en cuenta a que se refiere el artículo 401 del E.T., percibidos por contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta será el 3%. En los demás conceptos enumerados en el inciso primero de este artículo, y en los casos de adquisición de bienes o productos agrícolas o pecuarios sin procesamiento industrial, compras de café

pergamino tipo federación, pagos a distribuidores mayoristas o minoristas de combustibles derivados del petróleo, y en la adquisición de bienes raíces o vehículos o en los contratos de construcción, urbanización y, en general, de confección de obra material inmueble, se aplicarán las disposiciones que regulan las correspondientes retenciones.

El artículo 366 del Estatuto Tributario. La tarifa de retención en la fuente para los ingresos en moneda extranjera provenientes del exterior, constitutivos de renta o ganancia ocasional, que perciban los contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta y complementarios, es el diez por ciento (10%), independientemente de la naturaleza de los beneficiarios de dichos ingresos. La tarifa de retención en la fuente para los contribuyentes obligados a declarar será la señalada por el Gobierno Nacional.

El artículo 392 del Estatuto Tributario. La tarifa de retención en la fuente para los honorarios y comisiones, percibidos por los contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta y complementarios, es el diez por ciento (10%) del valor del correspondiente pago o abono en cuenta. La misma tarifa se aplicará a los pagos o abonos en cuenta de los contratos de consultoría y a los honorarios en los contratos de administración delegada. La tarifa de retención en la fuente para los contribuyentes obligados a declarar será la señalada por el Gobierno Nacional.

Requisitos de las facturas. Art. 617 del E.T. Cuando el contribuyente utilice un sistema de facturación por computador o máquinas registradoras, con la impresión efectuada por tales medios se entienden cumplidos los requisitos de impresión previa. El sistema de facturación deberá numerar en forma consecutiva las facturas y se deberán proveer los medios necesarios para su verificación y auditoría.

Remisión de deudas, en cuanto a esto, se adiciona al art. 820 del E.T. que el Director de Impuestos y Aduanas Nacionales queda facultado para suprimir de los registros y cuentas corrientes de los contribuyentes, las deudas a su cargo por concepto de los impuestos administrados por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sanciones, intereses y recargos sobre los mismos, hasta por un límite de trescientos mil pesos (\$300.000) para cada deuda (valor base para 1994), siempre que tengan al menos tres años de vencidas. Los límites para las cancelaciones anuales serán señalados a través de resoluciones de carácter general.

En cuanto al impuesto de renta. Es el resultado de aplicar las tarifas respectivas a la Renta o Utilidad líquida gravable y restar los descuentos tributarios.

Se extiende el IVA sobre servicios funerarios. Adicionándose el artículo 476 del

Estatuto Tributario con el siguiente inciso: Los servicios funerarios, los de cremación, inhumación y exhumación de cadáveres, alquiler y mantenimiento de tumbas y mausoleos, los avisos funerarios de prensa contratados a través de las funerarias y, en general todas las actividades inherente a los mismos.

Amnistía tributaria. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, domiciliados, en las zonas de régimen aduanero especial, antes de la vigencia de esta ley, que hubieran omitido activos movibles representados en mercancías, en sus declaraciones de renta correspondientes a los años gravables de 1993 y anteriores, podrán incluirlos en la declaración de renta del año 1994, sin que haya lugar a investigaciones, sanciones, requerimientos, liquidaciones o revisiones en lo concerniente a los activos objeto de la amnistía o a los ingresos que dieron origen a tales bienes.

Para tener derecho a este beneficio se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Que la declaración de renta del año 1994 sea presentada oportunamente y que en ella el contribuyente incluya una renta gravable superior a la denunciada en su declaración del año gravable de 1993. El beneficio aquí previsto cubre igualmente a los contribuyentes de las zonas mencionadas que presenten declaración de renta y complementarios por primera vez, en cuyo caso no exigirá el cumplimiento de este requisito;
- Dentro del término previsto para presentar la declaración de renta correspondiente al año gravable 1994 se pague un impuesto complementario al de renta equivalente al tres por ciento (3%) del valor de los inventarios objeto de la amnistía.

En lo referente a las sociedades nacionales, el mayor valor del patrimonio originado por la amnistía de que trata el presente artículo se considera superávit por utilidades retenidas de ejercicio anteriores a 1994, no constitutivo de renta o ganancia ocasional para sus socios o accionistas al momento de la distribución.

4.2. REFORMA TRIBUTARIA LEY 223 DE 1995

La Ley 223 de 1995, pretendía incrementar los ingresos para cumplir con los compromisos de gastos impuestos por el Plan Nacional de Desarrollo (Salto Social). De la misma manera, buscaba fortalecer los recaudos por medio de mayores sanciones a la evasión y la elusión.

La tarifa del impuesto de renta pasó de 30% a 35% para las sociedades, se incrementaron las tarifas marginales para personas naturales, y se creó la renta

presuntiva para grandes contribuyentes, 1.5% sobre el patrimonio bruto ó 5% del patrimonio líquido. Así mismo, se elevó la tarifa de retención salarial, al mismo tiempo que se disminuyó la base de la misma.

La tarifa del impuesto al valor agregado pasó del 14% al 16%, se redefinieron bienes e importaciones que no causaban el impuesto, y se introdujo el mecanismo de retención en la fuente del impuesto (50%), en aras de facilitar su recaudo. Se incluyeron como bienes sujetos al IVA los materiales e insumos de construcción y se incrementó la tarifa del impuesto para las importaciones, las compras de vehículos y las motocicletas.

Para el caso de las contribuciones de industrias extractivas (petroleras, etc.), por concepto del impuesto a la renta, se pasó de pagar un valor fijo de la producción y exportación a un porcentaje sobre éstas, excluyendo regalías (DIAN)

Por su parte la Ley 345 de 1996, autorizó al gobierno nacional a emitir Bonos para la Seguridad.

Todas las personas jurídicas debían suscribir estos bonos, a excepción de los contribuyentes al régimen especial, las entidades oficiales y sociedades de economía mixta de servicios públicos domiciliarios, y de transporte masivo; las licoreras oficiales, las loterías territoriales y las entidades oficiales, entre otros.

Las personas naturales estaban obligadas a suscribir estos bonos siempre y cuando su patrimonio líquido excediera \$150.000.000 (DIAN)

Se introdujo además la Ley 218 de 1995, conocida como Ley Páez, la cual pretendía atender la emergencia económica que generó la avalancha sobre el río Páez en el sur de Colombia. Esta buscaba dar impulso a la inversión privada y al crédito en esta zona. Con este fin se otorgaron una serie de beneficios tributarios de carácter nacional, en los que se incluía la exención del impuesto de renta por un período de diez años a las nuevas empresas que se crearan en esta región, de la misma manera las utilidades de estas empresas quedarían libres de impuestos. Otro de los beneficios fue el otorgamiento de un crédito fiscal equivalente al 15% de la inversión realizada y la creación de una zona franca tecnológica⁶.

⁶ GONZALEZ, Francisco A. y CALDERON, Valentina. Las reformas tributarias durante el siglo XX [en línea]. Bogotá, D.C.: CINEP, 1995 [Consultado 14 de Diciembre de 2007]. Disponible en Internet: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DEE_Boletines_Divulgacion_Economica/Boletin%2520No_9_Reforma_Tributaria%2520II.pdf

4.3. REFORMA TRIBUTARIA LEY 383 DE 1997

La Ley 383 de 1997, estableció medidas para controlar la evasión, estableciendo la penalización para los agentes de retención en la fuente y responsables del IVA, que eludieran o evadieran el pago del impuesto. Facultó la implementación de la tarjeta electrónica fiscal, para el control de registradoras, donde se facturan las ventas del comercio.

Con este fin se prohibieron los descuentos equivalentes al 100% del pago, se definió el principio sobre el cual, de un mismo hecho económico, tan solo se puede derivar un beneficio. Se aplicó la retención en la fuente a los servicios técnicos de no residentes (35%). Adicionalmente, los rendimientos financieros de los contribuyentes especiales y los servicios técnicos prestados desde el exterior quedaron sujetos a retención en la fuente de 10%.

Se estableció que los bienes gravados producidos en el país no podrían gozar de exclusión ni exención de impuestos en la importación, y se penalizó fuertemente la evasión del tributo. Igualmente, se fijaron sanciones para el contrabando por un monto superior a mil salarios mínimos, se crearon multas por la subvaloración de mercancías, y se castigó fuertemente a los funcionarios públicos que permitieran el contrabando (Asobancaria, 1999).

Esta Ley también incrementó de 0.5% a 1.0% la tarifa general del impuesto de timbre para el territorio nacional.

5. DÉFICIT FISCAL

5.1 CONSIDERACIONES SOBRE LA CUESTIÓN FISCAL

El déficit fiscal es la situación inversa a la del superávit fiscal, que expresa una diferencia negativa entre los ingresos y los egresos públicos, de acuerdo con el presupuesto que maneja usualmente el Gobierno.

Se dice que existe un déficit cuando una cantidad es menor a otra con la cual se compara, se tiene un déficit cuando la cantidad de dinero usada en todos los gastos en una empresa, en el gobierno de un país, o en el presupuesto de una persona (egresos) es mayor a la del dinero que recibe (ingresos); es decir, gasta más de lo que tiene y por lo tanto se presenta un déficit.

En la teoría económica, este término es muy usado para asuntos fiscales y de presupuesto y para asuntos comerciales. En este caso vamos a hacer referencia a la cuestión fiscal.

Fiscal viene de la palabra fisco, que significa tesoro del Estado. Al unir la palabra déficit con la palabra fiscal, tenemos entonces el déficit fiscal; es decir, se habla de dineros públicos, de dineros del Estado.

Presionado por la difícil situación fiscal, el gobierno de Samper debió presentar a la consideración del Congreso, durante el segundo semestre de 1995. Un proyecto de ley por medio del cual se buscaba adoptar ajustes en la legislación tributaria para tratar de aumentar los ingresos. Un grupo de congresistas, conscientes de la necesidad de las medidas pero también de ampliar las posibilidades a otros ámbitos de la política fiscal, en particular la del gasto público, propusieron al Ejecutivo la confirmación de una Comisión que se encargara de estudiar este aspecto y formulará las recomendaciones orientadas a racionalizar o recortar las erogaciones del gobierno, como principal factor del desequilibrio financiero. Luego de realizadas consultas con los directorios políticos y aceptada la idea por el gobierno, fue dictado el decreto 1349 de agosto 14 de 1995 que creó la propuesta comisión de racionalización del gasto de las finanzas públicas, integrada por Luis Fernando Alarcón, Mauricio Cabrera, Antonio Urdinola en representación del liberalismo y Rodrigo Llorente y César Vallejo por el conservatismo, y Gabriel Rosas como coordinador técnico y Olga Lucía Acosta como secretaria general.

El informe de la comisión fue entregado al gobierno a mediados de 1997, en seis tomos, cada uno de ellos dedicado a un tema específico, de los cuales se presenta la siguiente relación y síntesis elaboradas por la misma comisión:

Tema 1. Diagnóstico y principales recomendaciones: Si en aras de la simplicidad se expresaran en pocas frases las causas de la difícil situación fiscal que enfrenta Colombia, bastaría señalar que la creciente demanda por servicios del Estado y la absoluta falta de conciencia de la sociedad respecto de los limitados recursos disponibles para satisfacer las necesidades de la población, agravado esto con la carencia de disciplina y de eficiencia de los administradores de la cuestión pública, han llevado las finanzas oficiales a una situación de crisis estructural que amenaza derribar el sólido andamiaje de la economía colombiana.

Tema II. Administración del Estado. — Eficiencia, sistema presupuestal y control del gasto. — Empleo y salarios: Dadas las difíciles circunstancias por las que atraviesan las finanzas públicas nacionales, cualquier solución que se de al problema depende fundamentalmente de los que se haga en mejoramiento de la eficiencia, adecuada asignación de los recursos y riguroso control de su utilización.

Tema III. Descentralización. — El proceso de descentralización. — Seguridad social en salud. Educación Básica. — Educación superior: La comisión formula sus recomendaciones para el manejo adecuado de la descentralización, con el convencimiento de que la determinación política de avanzar en este proceso — establecida en la Constitución de 1991- es un mandato irrevocable que los colombianos deben cumplir en forma estricta sin descuidar el equilibrio macroeconómico y la eficiencia de la acción del Estado.

Tema IV. Sistemas de pensiones, Deuda pública — Efectos fiscales del régimen pensional. — Comportamiento de la deuda y sus perspectivas: Sin el menor riesgo de equivocación, se puede afirmar que, en el futuro, las mayores dificultades que deberían enfrentar las finanzas públicas de Colombia son el manejo del régimen de pensiones, su operación y la atención de las obligaciones pretéritas y finuras. Un gran esfuerzo de ahorro exige este delicado compromiso social.

Tema V. Seguridad y orden público. Justicia y derechos civiles. — Efectos sobre el gasto público: No se necesita abundar en razones para llegar a la conclusión de que no es posible lograr la coherencia social si la administración de la justicia no funciona bien y la seguridad no se le puede garantizar a la ciudadanía. En esas condiciones, siendo estos dos servicios públicos esenciales los que copan buena parte de las erogaciones públicas, es indispensable brindarles toda la atención para lograr su eficiente prestación.

Tema VI. Infraestructura y gestión fiscal — Sector eléctrico. — Ecopetrol.

— Red vial: Siendo la infraestructura física uno de los pilares de la competitividad y, por tanto, del desarrollo, su provisión debe ser parte fundamental de la política económica. Sin olvidar los avances logrado en varios campos, las evaluaciones internacionales, cuando se compara al país con otras naciones, lo colocan en los

últimos puestos. Por este motivo, es urgente replantear la estrategia establecida en este campo. En especial la relacionada con el uso y manejo de los recursos del presupuesto nacional.

Faltando un año para terminar su mandato, el gobierno del Presidente Samper relativamente poca cosa aplicó del informe, quedándole al próximo la ejecución de la mayor parte de las recomendaciones formuladas, de las cuales ha escogido unas cuantas, las que más hacen relación con las prescritas en los acuerdos del Fondo Monetario Internacional⁷.

5.2 EL ORIGEN DEL DÉFICIT

Se presenta un déficit fiscal cuando el Estado gasta más dinero del que recibe. El dinero que recibe el Estado lo obtiene, por ejemplo, de los impuestos que cobra a los ciudadanos, de las ganancias que recibe por vender petróleo y otros recursos naturales, de préstamos que pide en el exterior o en el país, etc. Sin embargo, el Estado también tiene una gran cantidad de gastos: funcionamiento (los sueldos que le paga a sus funcionarios), inversión social e infraestructura, pagos de la deuda, seguridad nacional etc.

Uno de los mas importantes economistas de la historia, John Maynard Keynes, expuso en su teoría que los déficit fiscales eran una herramienta para reactivar una economía cuando ésta se encontraba en recesión; sin embargo, esta teoría tiene también muchas críticas, pues algunos teóricos sugieren, por el contrario, que los déficit fiscales elevan el costo de vida de los ciudadanos, el cual se mide por medio de la inflación.

El déficit fiscal es, entonces, el exceso de gasto del Estado, el cual debe ser pagado de alguna manera. Existen varios métodos utilizados por los gobiernos para poder pagar el déficit fiscal: disminución del gasto, un aumento en los dineros que los ciudadanos deben pagar al estado (impuestos), aumento en la cantidad y monto de los préstamos que solicita en el exterior o a nivel nacional, o con emisiones de dinero. Para poder tener buenos resultados, todas estas herramientas se deben utilizar con mucho cuidado, pues la disminución del gasto puede afectar las políticas sociales y de inversión del gobierno; los impuestos pueden hacer que los ciudadanos dejen de consumir y de invertir por pagar estos impuestos, lo cual haría que la economía de los países no creciera; los prestamos aumentan la deuda del Estado (éste, al competir con entidades privadas por el dinero, hace que aumenten las tasas de interés que, a su vez, pueden llevar a una

⁷ MORCILLO, Pedro Pablo. La planeación en Colombia. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Ltda., 2002. p 57.

disminución de la inversión en el país); y, por último, las emisiones de dinero pueden terminar generando un aumento de la inflación.

El equipo económico de la administración Samper, dirigido por Guillermo Perry y José Antonio Ocampo, inició su trabajo de conducción de la política económica sobre la base de un diagnóstico deliberadamente equivocado de la situación de la economía, que en resumen cabría describirlo de la siguiente manera:

- A. La cuenta corriente de la balanza de pagos registra un déficit del orden de 6% del PIB:
- Las cuentas fiscales a nivel del sector público no financiero, analizadas a nivel consolidado, registran una situación prácticamente de equilibrio;
- Lo anterior evidencia que, en términos de los equilibrios macroeconómicos de nivel agregado, la totalidad del déficit de ahorro de la economía es un problema del sector privado, razón por la cual se hace necesario inducir un drástico ajuste de las cuentas del sector privado;
- Por su parte, un cierto grado de déficit fiscal no sólo es tolerable sino conveniente, particularmente si el mismo apoya esfuerzos deliberados, dirigidos a producir un salto social que permita que el país pague la deuda social que a lo largo del tiempo ha contraído con un porcentaje muy importante de la población (i.e. el 40% de los colombianos menos favorecidos en términos de ingresos).

Deliberadamente en el sentido de que desde distintos frentes y de muy diversas maneras, se les llamó oportunamente la atención al respecto, además de que cabe suponer que por tratarse de dos personas profesionalmente idóneas y que de una u otra manera habían dedicado la mayor parte de su carrera a prepararse para los cargos que llegaron a desempeñar, la realidad de la situación no debía resultarles extraña.

Entre las equivocaciones que cabe señalarle al diagnóstico en cuestión y/o a las acciones de política a que dio lugar, cabría destacar las siguientes:

- Mientras que a nivel internacional la sabiduría convencional” reconoce como sostenibles niveles máximos de déficit en cuenta corriente del orden del 2 al 3% del PIB, Perry y Ocampo trabajaron la orientación de la política económica sobre la premisa de que lo relevante para la administración Samper era la sostenibilidad de corto plazo (i.e el horizonte de gobierno) y que, sobre la base de un déficit en cuenta corriente financiado en cerca de un 50% con inversión extranjera en gran parte atada a intereses de largo plazo (Le. la minería y particularmente la minería del petróleo y sus derivados), no cabía esperar que se presentaran problemas de financiamiento de la misma, en el rango del 5 al 6% del PIB, durante el período que cubría sus responsabilidades administrativas;

➤ Si bien a nivel consolidado las finanzas del sector público no financiero aparentaban estar en equilibrio, a nivel desagregado dicho equilibrio era ante todo el resultado de unas pocas situaciones de generación de excedentes (superávit corrientes) que contrabalanceaban un conjunto más amplio de situaciones de generación de déficit;

➤ Pero más importante aun que lo anterior, era lo relativo a las dinámicas subyacentes tanto a las situaciones de generación de excedentes, como a las situaciones de generación de déficit. Al respecto, algunos señalamientos serían:

* Con la excepción de ECOPETROL (y tan sólo sobre la base de precios internacionales del crudo a niveles favorables y de un muy activo y exitoso programa de exploración y explotación), todos los demás generadores tradicionales de excedentes financieros en el sector público presentaban situaciones de progresivo deterioro de sus finanzas que, en la práctica, hacían predecible el que como máximo a mediano plazo (entendiendo por ello algo tan cercano como los principios del siglo XXI) su situación no sólo será deficitaria, sino que en algunos casos puede llegar a ser en extremo deficitaria;

* Por su parte, la situación de ECOPETROL es particularmente incierta si además de las actividades de productividad negativa que corrientemente realiza en materias tales como la exploración, la explotación directa la refinación de petróleo se tiene en cuenta la históricamente impredecible situación de precios del producto; a lo cual cabe añadirle no sólo unos pasivos laborales significativos (Del orden de los US\$. \$3.000 millones) y creciendo a rasas desahoradas, sino también pasivos de deuda financiera relativamente grandes, en virtud no sólo de lo que han sido sus propias necesidades, sino de que ha sido con frecuencia utilizado como vehículo de financiamiento del gobierno central;

* En la coyuntura en cuestión, las empresas del sector eléctrico, en conjunto, aparecían transitoriamente generando superávit fiscales, originados no en el hecho de que se hubieran reestructurado y a raíz de ello hubiera aumentado significativamente su eficiencia operativa, sino a raíz de que en la administración Gaviria, para efectos de facilitar su privatización, el gobierno central absorbió gran parte de sus obligaciones de deuda (lo que, dicho sea de paso, hace una contribución significativa a la generación autónoma de gasto a este nivel, por tratar- se del servicio de deuda soberana);

* Con un potencial de crecimiento de los ingresos tributarios del gobierno central muy agotado, en función de la presión que sobre el ahorro privado habían venido haciendo las reformas impositivas de distinta índole (Le. del 6% del P18 en que, a través del déficit de cuenta corriente, se estimó el déficit del sector privado, cerca del 3% del PIB cabe explicarlo por transferencias de ahorro privado hacia el sector público a través del sistema impositivo) y del ya de por sí muy bajo nivel de ahorro privado, la dinámica autónoma de gasto público encontraba en las

transferencias hacia los entes descentralizados del orden local y regional, al igual que en el servicio de la deuda pública, dos elementos que en la práctica y de manera crecientemente acelerada, agotaban la disponibilidad de recursos en materia de ingresos corrientes, dejando pendiente el financiamiento por la vía del crédito de los demás gastos, particularmente los de nómina;

➤ En el marco de lo anterior, si bien era evidente la necesidad de ajustar el sector privado en forma tal de reducir el déficit en cuenta corriente a niveles del orden del 2 al 3% del PIB, era también evidente que no sólo no cabía desajustar las finanzas públicas de nivel consolidado (para efectos de adicionalmente no presionar un ajuste del sector privado que tuviera que superar los 3 o 4% puntos del PIB que, de por sí, representaban ya un esfuerzo muy significativo), sino que era necesario llevar a cabo urgentes y relativamente draconianos ajustes en las finanzas de los principales entes del gobierno, particularmente el gobierno central, dirigidos particularmente a corregir las dinámicas de acelerado desequilibrio que registraban;

➤ En las circunstancias anteriores, ningún nivel de déficit fiscal resultaba tolerable o conveniente; todo lo contrario, dado el muy bajo nivel agregado de ahorro de la economía y la dificultad normalmente existente para elevar a corto plazo la componente privada del ahorro, si alguna responsabilidad le cabía al sector público en esta materia era la de, también a corto plazo, generar un nivel adicional de ahorro público estimable en cerca del 3% del PIB, no sólo para facilitar el ajuste requerido del sector privado, sino para efectos de poder financiar necesidades adicionales de inversión, tanto pública como privada⁸;

5.3 LAS DIMENSIONES DEL PROBLEMA

Con las acciones directas del Gobierno central, paralelas y competitivas con las ordenadas por los esquemas de descentralización, se han creado dos mecanismos para llegar a los municipios, que duplican el costo del gasto social. Uno, el de las transferencias y el otro el de la cofinanciación. Este mecanismo, inicialmente creado para apoyar el proceso de descentralización, se convirtió en el arma del Gobierno nacional para llegar a las localidades, de brazo de los jefes políticos.

La competencia de dos formas de hacer gasto social ha sido una de las causas del rápido aumento del déficit fiscal. Por esta razón la Comisión del Gasto Público:

⁸ MARULANDA GÓMEZ, Oscar. Economía política del manejo macroeconómico en Colombia. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, 1999. p. 67.

creada por el mismo Gobierno, ha recomendado en forma encarecida el recorte de los gastos de cofinanciación.

Paradójicamente, el Gobierno promete lo contrario: recortar o congelar las transferencias y mantener la cofinanciación.

Las transferencias no están llegando a los sectores sociales

El sistema de las transferencias se diseñó con el objetivo de reducir el déficit de cobertura de los servicios sociales. Por ello, se pretendía que el municipio obligatoriamente debía dedicar la totalidad de las transferencias a solucionar sus problemas sociales. En la práctica en muchos casos, esta obligación establecida en la Constitución Nacional no se está observando. Para ello se usan numerosos mecanismos.

* Con el aumento de las transferencias no ha subido el gasto social.

De hecho, algunos municipios pueden mostrar formalmente que las transferencias se destinan a gastos sociales, pero los gastos sociales que antes se financiaban con recursos propios se han dedicado a burocracia o funcionamiento.

En conjunto el gasto social no aumentó y, por la vía de la fungibilidad de los recursos, las mayores transferencias financiaron mayor gasto inútil. No llegaron a los más pobres.

En algunos casos el Gobierno nacional ha inducido este proceso. Con las promesas y el apoyo a las obras locales ha liberado a las autoridades locales de sus obligaciones y así ellas han podido elevar sus gastos en burocracia.

* Por la pignoración de las transferencias se ha evitado el destino social de los recursos asignados por la Constitución. Inicialmente, ante el aumento de las transferencias, los municipios contrataron créditos cuantiosos, con respaldo en el flujo esperado de las mismas. Luego, al poco tiempo, las transferencias se han dirigido a servir las deudas. Numerosas normas del gobierno han ampliado el rango de créditos y pagos que pueden hacerse con las transferencias. Otra vez, los pobres han perdido.

Por medio del mecanismo de la llamada unidad de caja, junto con los pobres instrumentos de vigilancia y control, se facilita la desviación de los recursos hacia fines distintos a los sociales. Por su pobre acción de control han fallado las contralorías y las personarías municipales, así como Ministerios y Planeación Nacional.

* Por la falta de progreso social que se observa, es muy posible que en un grupo de municipios se esté presentando un desvío abierto de los recursos de las

transferencias hacia fines distintos de los sociales. Sobre este tema es urgente una fiscalización técnica y profunda, que hoy simplemente no existe.

* El desvío de los recursos no sería posible sin la complicidad de los concejos, personarías y contralorías locales. En muchos municipios se nota un aumento paralelo de los presupuestos y de la burocracia inútil de estos organismos (el ejemplo de Barranquilla es aterrador). Ellos han recibido cuantiosos recursos adicionales, indirectamente provenientes de las transferencias y, por tanto, han tenido incentivos para callar y no ejercer su función de control.

Las transferencias se han quedado en las burocracias

Aún en los casos en que los recursos no han salido de los sectores sociales, el aumento del número de empleados, el nivel de los sueldos y, en general, el incremento del gasto del funcionamiento han sido muy considerable desde que comenzó el proceso de descentralización. Por esta razón, no es sorprendente que en muchos casos los indicadores de cobertura de educación y salud, no muestren una mejoría paralela al gran aumento de las transferencias.

Esto, en síntesis, muestra el gran problema del arranque de la descentralización y la incapacidad de los sindicatos, los políticos y los burócratas para capturar los recursos que debían llegar a los más pobres.

Hasta ahora, éste ha sido el talón de Aquiles de la descentralización. Sin embargo, la existencia de este problema aconseja corregir los errores y no revertir el proceso.

Como las reformas tributarias han sido ineficaces, el gobierno ha tenido que endeudarse para cubrir la diferencia entre sus ingresos y sus gastos. El saldo promedio de la deuda del Gobierno Nacional Central fue del 16,5% del PIB en 1990; 39,3% en 2000, y 53,6% en 2003, cifras que distan mucho del 11,7% del PIB correspondiente al periodo 1923-1998 (dentro de este lapso el mayor endeudamiento no pasó del 17% del PIB). Así se pasó de una deuda del GNC de \$27,5 billones (pesos de 2003) en 1990 a \$121,3 billones en 2003, a pesar de las doce reformas tributarias aprobadas por el Congreso en dicho periodo. LA CARGA TRIBUTARIA HA SIDO REGRESIVA* Asimismo, dentro de la tributación directa

* El concepto de regresividad (versus progresividad) es fácil comprenderlo, pero difícil y complejo de medirlo, en particular por la definición de lo que se entiende por ingreso. David W. Pearce, ed., *The MIT Dictionary of Modern Economics* (4th ed. 1995), define un "impuesto regresivo" como "Una situación en la cual la tasa promedio impositiva cae a medida que el ingreso aumenta". O también para otros autores como Youngman, Joan (2002), "Enlarging the Property Tax Debate -- Regressivity and Fairness", october, in *Tax Policy Readings*, la regresividad de un impuesto se da cuando una carga tributaria es soportada más por contribuyentes de bajos ingresos al representar el impuesto un porcentaje mayor de su ingreso, comparada esa situación con la de aquellos contribuyentes de más altos ingresos. En términos técnicos tiene relación con la equidad vertical en

también se ha dado una sustitución de cargas. Las rentas de trabajo soportaron una mayor carga impositiva frente a las rentas de capital. El estudio de la Contraloría General de la República sobre la política tributaria evidencia dos cosas: primero, que los declarantes que reciben salario aportan \$2,40 por cada \$100 de patrimonio mientras que los que reciben utilidades de capital contribuyen con sólo \$0,60 por cada \$100 sobre activos declarados¹⁰. Segundo, la estructura tributaria referida a la renta favorece significativamente a las personas de más altos ingresos frente a los trabajadores con menos de 7 salarios mínimos¹¹.

5.4 LAS ALTERNATIVAS

El desafío: mantener el proceso de la descentralización con verdadero gasto social.

La descentralización es un imperativo para administrar y democratizar a Colombia. La meta no es sólo la eficiencia sino el desarrollo social y político. Es necesario seguir adelante, pero buscando continuar con sus verdaderos fundamentos. Hay que corregir los errores y buscar el avance en el campo social. En mi concepto, las normas inmediatas para guiar la reforma son las siguientes:

* Es indispensable terminar el traslado de las funciones nacionales a los municipios e instituciones locales. Todavía hay un gran vacío en esta materia.

el sentido de que los impuestos deben ser pagados según la capacidad de los contribuyentes, aunque también tiene que ver con la equidad horizontal, es decir que todo sujeto en las mismas condiciones debe ser tratado tributariamente de igual manera. Así que la existencia de exenciones y exclusiones lleva a violar el principio de equidad, haciendo el sistema menos justo (véase Fox, W, 1994, Ohio's Sales Tax: Current Conditions and Policy Options, selected tables). En Estados Unidos en Georgia, algunos estudios han medido que una familia con US\$20.000 de ingreso anual pagan en impuestos en servicios, 2,3% de su ingreso y otra con más de US\$67.000, paga 1,2%⁹. Consecuentemente, de ahí se podría derivar un régimen de regresividad, por el número de exenciones que existen y que reducen la base tributaria (Véase Bahl, R and Hawkins, R, 1997, The Sales Tax in Georgia, Issues and Options, Fiscal Research Program, Georgia State University, Atlanta). Sánchez, F y Espinosa, S (2002), "Diagnóstico básico de la situación de los ingresos del orden nacional de Colombia", páginas 112-114, reconocen que el impuesto al valor agregado es un impuesto regresivo que deteriora la distribución al ingreso, aunque sus cálculos para Colombia llevan a conclusiones contradictorias al señalar que dicho impuesto es progresivo al refutar un trabajo de la DIAN (2001, "Progresividad de los impuestos a las ventas y renta de personas naturales" en Cuadernos de Trabajo, diciembre), que encuentra que la tasa efectiva de tributación o la relación de recaudo del IVA a gasto es de 2,9% para un estrato 1 de 20 estratos reclasificados; 4,5% para un estrato 10, 5,3% para un estrato 18; 3,8% y 3,5% para los últimos estratos 19 y 20, respectivamente.

¹⁰ Plan nacional de desarrollo (2002), Reasignación... op cit, página 68.

¹¹ Plan nacional de desarrollo (2002), Reasignación..., op cit, página 61.

* Hay que establecer correctivos y controles para hacer que las transferencias lleguen a los sectores sociales. Esto incluye la imposición de topes y prohibiciones para los gastos de funcionamiento y burocracia. Además, se debe volver a establecer límites explícitos al tamaño de las burocracias de los concejos, personarías y contralorías, pues en últimas, ellas están usufructuando los recursos de las transferencias. El estado central debe tener un gran papel de veedor, examinador y fiscal técnico del proceso de descentralización en áreas sociales. La reforma debe crear mecanismos adicionales para evitar el desvío, el aumento de la burocracia y el desperdicio de recursos.

* El éxito de la descentralización depende de la transformación del centro. Sin este paso, no tendría sentido la reforma. Las entidades nacionales deben suspender la ejecución de acciones, municipales.

* Es necesario introducir en forma explícita un programa de desarrollo institucional, hoy prácticamente inexistente. La Presidencia y los Ministerios deben dejar sus funciones municipales y veredales. En cambio deben realizar la de planeación y dirección general del proceso de avance social.

* Es indispensable reformar y enderezar el sistema de cofinanciación. En forma paralela, el discurso social del Gobierno nacional debe ser consecuente con la autonomía y la independencia de los municipios. En lugar de tratar de subordinarlos con las promesas de gasto, debe apoyar su independencia, buscar su desarrollo institucional e insistir en la asunción de sus responsabilidades.

La cofinanciación debe premiar aquellos municipios que demuestren esfuerzos en el aumento de cobertura, producción de estadísticas y mayor eficiencia. Debe ser el gran incentivo para acelerar la consecución de las metas sociales. Así fue concebida originalmente.

* Debe impulsarse el desarrollo democrático de los municipios. Debe existir una estrategia de democratización de la vida municipal, a través de las ONG, los grupos de barrio y las asociaciones comunitarias. Por el impulso del clientelismo, ha ocurrido lo contrario en los últimos años.

* El uso de las transferencias como garantía de créditos amenaza su empleo como instrumento para solucionar problemas sociales. Esto debe limitarse seriamente.

* Los Ministerios deben asumir su papel de apoyo a la descentralización. Hoy miran a los municipios como competidores que tratan de desplazarlos. Los Ministerios deben pasar a un segundo plano en la ejecución de los proyectos y hacer lo que nunca han hecho: planificar y diseñar la política de sus sectores a nivel nacional.

* Para inducir la eficiencia de las fórmulas de cálculo de las transferencias en la Ley 60/93 deben mortificarse para elevar el peso del esfuerzo fiscal propio y de aumento de coberturas.

6. EFECTOS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS DEL GOBIERNO SAMPER

En Colombia se han adelantado en los últimos años diez reformas tributarias con el propósito de elevar los ingresos fiscales del gobierno central, lo que significa casi una por año, pero El proceso de endeudamiento del país no sólo ha sido vertiginoso sino que ha estado acompañado por la caída del producto durante el mismo período, si bien estuvo antecedido por un período de Crecimiento transitorio que se revirtió en la siguiente media década. La crisis alcanzó su punto crítico en 1999 cuando la economía decreció -4.5%.

Esta crisis estuvo acompañado de un incremento sin precedentes del desempleo (22%). Muchas personas perdieron su trabajo y el poder adquisitivo, lo que junto con las reformas tributarias contrajeron aún más el nivel de consumo¹².

¿Qué ha llevado a las últimas administraciones a adelantar reformas sucesivas, que resultan ser costosas en términos de recursos para el desarrollo económico, que bien hubiera podido dedicarse al consumo o a la inversión productiva? ¿Por qué se trasladan estos recursos que están en manos de los consumidores o del sector productivo a la voracidad pública, donde el buen uso de los mismos ha sido duramente cuestionado?¹³

Si la justificación para adelantar las reformas tributarias ha sido siempre el marcado deterioro de las finanzas públicas (déficit fiscal creciente) se observa que justo cuando se han efectuado las reformas es cuando más ha crecido el déficit, como se muestra en la tabla siguiente.

Tabla 1. Gobierno nacional central.

Superávit (+) / Déficit (-)	Como porcentaje del PIB
1994	-1.37
1995	-2.21
1996	-3.62
1997	-3.74
1998	-4.94

Fuente: Porcentaje del PIB [en línea]. Santiago de Cali: DANE, 2007. [consultado 30 de Diciembre de 2007]. Disponible en Internet: <http://www.dane.gov.co/graficos.pdf>.

PAEZ PEREZ, Pedro Nel. Consumo, reformas tributarias y deuda externa. [en línea]. Bogotá, D.C.: [Consultado 20 de Noviembre de 2007]. Disponible en Internet: <http://www.fuac.edu.co/revista/I/I/cuatro.pdf>.

¹³ Ibid. Disponible en Internet: <http://www.fuac.edu.co/revista/I/I/cuatro.pdf>.

El país inició la década pasada con un déficit fiscal irrisorio. Apenas era el 0.76 como porcentaje del PIB (debido en parte a los ingresos por privatizaciones) que se vio reducido al 0.22 en 1991 pero que a partir de 1994 prácticamente se dispara hasta un 5.5% del PIB en 2002.

De manera que sí las reformas tributarias se adelantaron con el objetivo de tapar el hueco fiscal propósito difícil de conseguir, sino que aparejada a las reformas tributarias éste ha crecido alarmantemente al unísono con el gasto público. Si la tendencia continúa, no hay ni habrá reforma tributaria que logre revertir el proceso, pues es un problema estructural de la economía que amenaza con volverse inmanejable en el mediano plazo.

Hablando de la Reforma de 1994, Ley 174 de 1994 contempló aspectos como el costo fiscal, base de los ajustes, ya que permite trasladar una parte del efecto contable a la parte fiscal, en la medida en que se da el tratamiento a las valorizaciones y desvalorizaciones que habían tenido impacto sobre la tributación, índices de ajustes, bienes y deudas en las Unidades de Poder Adquisitivo (UPAC) y cuentas en moneda extranjera; igualmente, desmonta la provisión lifo.

El Decreto 326 de febrero 25 de 1995 reglamenta la Ley 174 de 1994, incluyó temas como el costo de los inventarios, el término para el desmonte de la provisión lifo y el tratamiento de los avalúos catastrales y auto avalúos comerciales para efectos territoriales y de impuestos nacionales.

La Ley 223 de 1995 por su parte, realizó modificaciones a los ajustes integrales por inflación, una de las cuales fue la eliminación de la deducción teórica que causó impacto negativo en el recaudo de impuestos, debido a que daba el tratamiento de no gravadas a una porción de las capitalizaciones que hacen las empresas de sus utilidades por inflación. Posteriormente se dicta el Decreto 1333, relacionado con la "Reglamentación sobre el sistema de inventario permanentes", hecho planteado desde la Ley 174 de 1994 como obligación para aquellos contribuyentes que presentan sus declaraciones de renta firmadas por Revisor Fiscal o Contador Público, también se establece la obligación de adoptar dentro de la estructura de la empresa el sistema de costo a través de inventarios permanentes, lo cual originó bastante cuestionamiento por parte de contadores y tributaristas con el argumento de que las empresas no tenían adecuados sus esquemas y sistemas de contabilización y control a tal exigencia

La reforma tributaria de 1995 buscaba: a) fortalecer los procesos de apertura comercial y privatización; b) proporcionar mayor transparencia, equidad, neutralidad y eficiencia a la estructura tributaria, teniendo en cuenta su carácter de mecanismo de reasignación de recursos en la sociedad; c) incrementar los ingresos corrientes para el cumplimiento de las obligaciones de gasto e inversión públicas; y d) corregir el desequilibrio de las finanzas públicas, asegurando así una mayor estabilidad económica.

La reforma de 1998 tuvo como metas principales: a) generar nuevos recursos para reducir el déficit fiscal que se presentaba en las finanzas públicas; y b) reducir tarifas y bases impositivas para hacer más equitativa y menos distorsionante la estructura tributaria. Adicionalmente, buscando el fortalecimiento del sistema financiero, se creó el Gravamen a los Movimientos Financieros que sería de carácter temporal.

6.1 LAS REFORMAS TRIBUTARIAS Y CARGA IMPOSITIVA

6.1.1 Impuesto a la renta. Entre los impuestos de nivel nacional, el impuesto a la renta generó los mayores recaudos como proporción del PIB durante el período estudiado. Los ingresos tributarios por concepto de este impuesto crecieron como consecuencia del aumento que se hizo por la Ley 223 de 1995, pasando del 30% al 35%.

6.1.2 IVA. Desde 1995 el IVA sobrepasó al impuesto a la renta dentro del total de los ingresos tributarios. Este hecho se explica por el paulatino incremento en la tarifa general siguiendo las diferentes reformas, y a partir de 1994, por la necesidad del Gobierno de sustituir el gravamen sobre los bienes externos por un mayor gravamen sobre los bienes internos como consecuencia del proceso de Apertura. Adicionalmente, las diferentes reformas tributarias buscaron volver más equitativo y progresivo este impuesto, excluyendo de la base algunos bienes de la canasta familiar e incluyendo una mayor cantidad de bienes de lujo, empieza a controlarse efectivamente la evasión de este impuesto.

6.1.3 Impuesto de timbre. En 1994 los recaudos por este impuesto cayeron a 0.003% del PIB, donde se mantuvieron hasta 1996; a partir de este año se dio una leve recuperación. En 1998 la tasa del impuesto de timbre fue incrementada de 0.5% a 1.5%, y como consecuencia, los recaudos alcanzaron un 0.2% del PIB.

6.1.4 Impuesto a la gasolina y ACPM. El recaudo del impuesto a la gasolina y ACPM se mantuvo relativamente constante durante las dos décadas, alcanzando un mínimo de 0.43% en 1998.

6.1.5 Aduanas y recargos. Tras la Apertura, y como consecuencia de la disminución de cuotas y prohibiciones sobre las importaciones, los recaudos crecieron temporalmente.

6.1.6 Gravamen a los Movimientos Financieros. El Gravamen a los Movimientos Financieros fue creado durante la Emergencia Económica de 1998 y más tarde fue establecido como impuesto permanente en la reforma tributaria de 2002.

➤ **Composición de los Ingresos Tributarios.** El impuesto a la renta ha representado entre un 26% y un 50% del total aproximadamente durante los últimos 20 años. Desde 1994, y en particular entre 1998 y 2002, la participación del impuesto a la renta decreció, situándose en 38.9% de los ingresos tributarios en 2003. Esto se debe en parte a que en las reformas tributarias de los noventa, varios de los recursos sobre los que se gravaba la renta fueron eliminados o ajustados; “este fue el caso de los nuevos ajustes por inflación, los descuentos de IVA por compra de bienes de capital, y la inversión forzosa en Bonos de Desarrollo Social y Seguridad Interna creada en 1992, que fue declarada inconstitucional en 1993”.

La importancia del IVA dentro de los ingresos tributarios ha sido creciente a lo largo de las últimas dos décadas, pasando de representar un 19% de los ingresos totales en 1980 a un 41% en 2003. La participación del IVA dentro de los ingresos tributarios creció en tal magnitud que en 1995 sobrepasó al impuesto a la renta; así, los impuestos indirectos se han convertido en la principal fuente de ingresos tributarios para el gobierno en los últimos años. El aumento en la participación del IVA se explica por el incremento gradual de la tarifa y por la ampliación de la base tributaria consignados en la reforma de 1995 (ley 223 de 1995)

En la actualidad, el IVA tiene la mayor participación dentro de los ingresos tributarios totales con un 41.7%. Le sigue el impuesto a la renta, con un 38.9% del total, el impuesto de aduanas con un 6.9% y el Gravamen a las Transacciones Financieras con un 5.2% del total. Los demás impuestos suman aproximadamente el 10% de los ingresos tributarios totales.

➤ **Productividad del Impuesto a la Renta y del IVA.** Las tarifas del impuesto a la renta han sido modificadas varias veces en los últimos 20 años, en las reformas tributarias de 1992 (inclusión de una sobretasa) y 1995. La reforma de 1992 introdujo una sobretasa al impuesto, que aumentó la tarifa máxima hasta 37.5%. Finalmente, en 1995 se eliminó la sobretasa y se aumentó la tasa máxima a 35%. De la misma manera, la tarifa general del Impuesto al Valor Agregado (IVA) tuvo varias modificaciones, en este caso siempre al alza. En 1992 se estableció un periodo de transición entre el 1 de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 1997, durante el cual la tarifa se establecía en un 14%; esto significó un aumento de dos puntos porcentuales. Por último, en 1995 una nueva reforma tributaria incrementó la tarifa del IVA, estableciéndola de manera permanente en 16%, y anulando así el periodo de transición determinado en la reforma tributaria de 1992. Esta es la tarifa vigente en la actualidad.

Las modificaciones de las tarifas del impuesto a la renta y el IVA han buscado en ocasiones una mayor productividad del sistema tributario, y en otras un aumento significativo de los ingresos tributarios. Así, un estudio del grado de cumplimiento de estos objetivos adquiere importancia, así como un análisis de hasta qué punto las reformas tributarias tendientes a modificar las tarifas de estos dos impuestos han generado mayores recaudos para el gobierno colombiano.

➤ Impuesto a la Renta. La última modificación al impuesto a la renta se llevó a cabo en 1995, cuando se eliminó la sobretasa y se estableció la tarifa máxima de 35% que se mantiene en la actualidad; desde entonces y hasta el año 2000, los recaudos por impuesto a la renta se mantuvieron alrededor de 4.4% del PIB. Una forma de entender estos cambios en los recaudos a raíz de las diferentes reformas tributarias es analizando la productividad del impuesto a través de los años. La productividad de un impuesto se define como:

Tabla 2. Productividad.

<i>Productividad = <u>Recaudo como proporción de la Base Gravable</u></i> <i>Tarifa del impuesto</i>		
AÑO	IVA	RENTA
1992	14%	37,5%
1995	16%	35%

Fuente: Productividad de renta [en línea]. Santiago de Cali: DANE, 2007. [consultado 15 de Enero de 2008]. Disponible en Internet: <http://www.dane.gov.co/graficos.pdf>.

En el grafico se aprecia, el Comportamiento del IVA y el impuesto de renta en el gobierno de SAMPER.

En este caso, la base gravable es el PIB nominal, por lo que en el numerador se toma el recaudo como proporción del PIB La productividad de este impuesto se mantuvo en niveles de 0.12 en el período analizado.

En cuanto a la productividad del IVA, en 1995, una nueva reforma al IVA eliminó el periodo de transición de la tarifa de 14% y la incrementó a 16%, causando un aumento de los recaudos de IVA a 4.71% del PIB en 1996 y 4.8% del PIB en 1998. El crecimiento de los recaudos continuó a lo largo del periodo. La reforma de 1995, que estableció una tarifa general del IVA de 16%, no tuvo efectos importantes sobre la productividad, que se mantuvo alrededor de 0.29 hasta 1999*.

* Dos Santos et al (1998) estimaron una productividad similar para el periodo 1990-1997. Sin embargo, señalan que la productividad no puede verse siempre como un buen indicador de cumplimiento, ya que una alta productividad se puede asociar simplemente al hecho de que la base potencial sea grande, y no necesariamente significa un alto grado de cumplimiento.

6.2 EFECTOS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS

Aunque fueron cuatro las reformas tributarias esgrimidas durante el gobierno Samper, (Ley 174 de 1994, Ley 223 de 1995 y ley 383 de 1997 y la Ley 484 de 1998), las reformas tributarias que más impacto económico tuvieron a nivel nacional fueron la Ley 223 de 1995, y la reforma de 1998, las cuales procede a analizarse a continuación:

Reforma Tributaria Ley 223 de 1995

Se eliminó la contribución especial (sobretasa de 25%) que se había creado en la reforma de 1992.

La tarifa de descuento por Certificados de Reembolso Tributario (CERT) se elevó a 35% para las sociedades. En cuanto a las ganancias ocasionales, la tarifa se fijó en 35%.

Entidades Contribuyentes del Impuesto a la Renta

En esta reforma tributaria se establecieron como nuevos contribuyentes las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Exenciones

Quedaron exentos de pago de impuesto a la renta los Consorcios, las Uniones Temporales y los fondos de inversión de capital extranjero. Cuando los ingresos de éstos últimos correspondieran a dividendos que de haberse distribuido a un residente, hubieran sido gravados, se gravarían con una tarifa del 35% de retención en la fuente.

De la misma forma, se establecieron como no contribuyentes: los sindicatos; las asociaciones de padres de familia; las sociedades de mejoras públicas; las instituciones de educación superior aprobadas por el ICFES que fueran entidades sin ánimo de lucro; los hospitales sin ánimo de lucro; las organizaciones de alcohólicos anónimos; diversas juntas (de acción comunal, de defensa civil, de copropietarios administradoras de edificios o de conjuntos residenciales); las asociaciones de ex alumnos; los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral; las ligas de consumidores; los fondos de pensionados; y los movimientos, asociaciones y congregaciones religiosas que fueran entidades sin ánimo de lucro. Tampoco serían contribuyentes las entidades sin ánimo de lucro que realizaran actividades de salud.

Se exoneraron del pago del impuesto sobre la renta las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobre riesgos profesionales hasta por 50 salarios mínimos mensuales. Igualmente, se estableció como exento el 30% de los pagos laborales. Además, quedaron exoneradas del pago de impuesto a la renta las empresas oficiales y mixtas de acueducto, alcantarillado y aseo por un periodo de siete años, así como las empresas de transmisión y distribución de energía eléctrica. Por su parte, las empresas oficiales y mixtas de generación de energía eléctrica y las de gas y de telefonía local estarían exentas del impuesto a la renta por ocho años, de acuerdo con los siguientes porcentajes:

- Para 1996 100% exento
- Para 1997 90% exento
- Para 1998 80% exento

También quedaron exentas de impuesto a la renta las empresas oficiales o mixtas en las cuales la participación del Estado fuera mayor al 90%, y que llevaran a cabo actividades de suerte y azar y de licores y alcoholes.

Contribución Especial de las industrias extractivas

La contribución especial por explotación de petróleo crudo, gas libre, y la exportación de carbón y ferroníquel, establecida en 1992, tendría vigencia hasta el 31 de diciembre de 1997. Los campos que hubieran iniciado producción entre el 30 de junio de 1992 y el 31 de diciembre de 1994 estarían sujetos al pago de la contribución especial hasta el 31 de diciembre de 1997. Por su parte, los yacimientos y campos descubiertos entre el 30 de junio de 1992 y el 1 de enero de 1995, y cuya producción o explotación se iniciara después del 31 de diciembre de 1994 estarían sujetos al pago de la contribución especial hasta el 31 de diciembre del año 2000. Los descubrimientos realizados después del 1 de enero de 1995, así como los yacimientos que tuvieran declaratoria de comercialidad después de esta fecha, no estarían sujetos al pago de la contribución. La contribución especial debería pagarse mensualmente y según los plazos que señalara la ley.

Base Gravable de la Contribución Especial

La base gravable de la contribución especial por explotación de petróleo crudo, gas libre y exportación de carbón y ferroníquel estaría conformada de la siguiente manera: para el petróleo crudo, se tomaría el valor total de barriles producidos durante un mes; para el gas libre y asociado, se tomaría el valor total producido en un mes, en unidades de 1.000 pies cúbicos, descontando la porción destinada a la generación de energía térmica y para el consumo residencial; para el carbón y el ferroníquel, se tomaría el valor FOB del total exportado en un mes.

Contribuyentes del Régimen Tributario Especial

Se creó un régimen especial de tributo, que incluía algunas entidades sin ánimo de lucro (dedicadas a la salud, cultura, deporte, captación y colocación de recursos), las cajas de compensación familiar, los fondos mutuos de inversión y fondos de empleados, las asociaciones gremiales, las cooperativas y sus asociaciones. Estas entidades deberían pagar impuesto de renta sobre su beneficio neto cuando éste se destinara a fines diferentes a los del régimen cooperativo.

Saneamiento de Bienes Raíces: La reforma permitió a los contribuyentes ajustar los bienes raíces al valor comercial en la declaración de renta de 1995; la diferencia entre el costo fiscal ajustado y el valor comercial no generaría renta por diferencia patrimonial ni ocasionaría sanciones. Este ajuste se llevaría a cabo en el caso de enajenación de bienes raíces y no afectaría el valor del impuesto predial. Además, las utilidades que se obtuvieran como resultado de la enajenación no serían consideradas como renta ni ganancia ocasional.

Contratos de Fiducia Mercantil: La determinación del impuesto a la renta para la fiducia mercantil se haría liquidando las utilidades obtenidas al final del cada periodo, e incluyéndolas en las declaraciones de renta de los beneficiarios; el impuesto se causaría en cabeza del constituyente.

Contratos de leasing: A partir de 1996, los contratos de leasing financiero se regirían según normas nuevas. Los bienes de arrendamiento financiero diferentes a terrenos, e incluyendo los proyectos de infraestructura, se considerarían como un arrendamiento operativo: el arrendatario registraría la totalidad del arrendamiento como un gasto deducible, sin que se tuviera que declarar el bien arrendado como activo o pasivo. Cuando se tratara de terrenos, tanto el arrendatario como el arrendador debían declarar el bien como pasivo y activo respectivamente. Esto se hizo con el fin de delimitar las responsabilidades de ambas partes, y de esta forma facilitar el control tributario de este tipo de acuerdos.

Pagos a la casa matriz: Las subsidiarias en Colombia de sociedades extranjeras tendrían derecho a deducir de sus ingresos los pagos realizados a las casas matrices por concepto de gastos de administración, regalías y explotación de intangibles, siempre que sobre estos ingresos se pagara retención en la fuente y el impuesto complementario de remesas.

Tarifa especial para dividendos recibidos por extranjeros no residentes o no domiciliados: Se determinó que el impuesto del 7% sobre los dividendos y participaciones de sociedades extranjeras se podría diferir hasta por cinco años, mientras se demostraba que tales dividendos habían sido reinvertidos en el país. Una vez demostrada la reinversión, las utilidades quedarían exoneradas del impuesto.

Tarifas para inversionistas extranjeros en la explotación o producción de hidrocarburos: Las tarifas del impuesto de renta y del impuesto de remesas para las empresas extranjeras que llevaran a cabo actividades de exploración, explotación o producción de hidrocarburos, se redujeron gradualmente de un 12% a un 7% así: 12% para 1996; 10% para 1997; 7% para 1998 y siguientes. De esta forma se eliminó la inequidad que enfrentaba este tipo de empresas frente a otras de carácter nacional en la recepción de utilidades.

Renta Presuntiva: Se estableció como renta presuntiva el 5% del patrimonio líquido y el 1.5% del patrimonio bruto. Se excluyeron del impuesto al patrimonio bruto los activos destinados al sector agropecuario y pesquero.

Se excluyeron las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, los fondos de inversión, de valores, comunes, de pensiones o de cesantías, las sociedades en proceso de liquidación y las empresas de transporte masivo de pasajeros por el sistema de tren metropolitano. Igualmente, los sectores de la economía cuya rentabilidad hubiera sido seriamente afectada podrían tener una reducción o exoneración del impuesto de renta presuntiva, según lo decretara el Gobierno. Continuaron excluidos del gravamen a la renta presuntiva el IDEMA y las entidades de régimen especial (sin ánimo de lucro).

Régimen Especial de Estabilidad Tributaria: Se creó un régimen de estabilidad tributaria al que se podrían acoger las personas jurídicas. Los contribuyentes que se acogieran a este acuerdo pactarían un aumento del 2% en la tasa del impuesto a la renta mediante un contrato con el Estado, que podría durar hasta 10 años. De esta forma, cualquier aumento en las tasas impositivas mayor al 2% pactado, no sería aplicable a los contribuyentes sometidos a este régimen. En el caso de una reducción de la tasa del impuesto a la renta, la nueva tasa del régimen sería ésta más dos puntos porcentuales.

Impuesto a la gasolina: A partir del 1 de marzo de 1996, se sustituyó el impuesto a la gasolina y al ACPM y la contribución para la descentralización de 1992, así como el impuesto al consumo y el subsidio a la gasolina motor, establecidos en 1983, por un impuesto global a la gasolina y al ACPM que sería liquidado por el productor o importador.

El Ministerio de Minas y Energía fijó por resolución la nueva estructura de precios. El impuesto global a la gasolina y al ACPM sería de \$330 por galón para la gasolina regular, \$405 por galón para la gasolina extra y \$215 por galón para el ACPM. El diesel marino y fluvial y los aceites vinculados seguirían exentos del impuesto. Este impuesto se cobraría sobre las ventas en la fecha de emisión de la factura, sobre los retiros para consumo propio en la fecha del retiro, y sobre las importaciones en la fecha de nacionalización del producto.

Impuesto a las Ventas

La tarifa general se aumentó de 14% a 16%.

Tarifas diferenciales

Los vehículos automóviles cuyo valor en la declaración de importación fuera igual o superior a US\$35,000 incluyendo los derechos de aduana, estarían gravados en su importación o comercialización a una tarifa del 60%.

Nuevos bienes que no causan impuesto

Se consideraron como bienes que no causaban impuesto la grasa de animales de las especies bovina, ovina o caprina, los neumáticos para tractores o implementos agrícolas, las tablillas para la fabricación de lápices, los depósitos de fundición de hierro o de acero, los depósitos para el transporte de leche, los esparcidores y distribuidores de abonos y otra maquinaria agrícola.

También se incluyeron en este grupo los artículos para personas discapacitadas o impedidas físicamente, como sillas de ruedas, lentes de contacto y lentes para gafas, artículos y aparatos de ortopedia, artículos y aparatos para fracturas y los audífonos. Así mismo, se incluyó la importación temporal de maquinaria pesada para industrias básicas, siempre y cuando dicha maquinaria no se produjera en el país.

Bienes excluidos del impuesto

Los siguientes bienes se establecieron como excluidos del pago del IVA:

- ☐ Lápices de escribir y colorear, escobas, traperos y cepillos de uso doméstico, excluidos los industriales.
- ☐ Equipos destinados a actividades de monitoreo ambiental.
- ☐ Las casas prefabricadas cuyo valor no excediera 2,300 UPAC.
- ☐ Los servicios de educación, aseo y vigilancia, y los temporales de empleo.
- ☐ Las comisiones por operaciones con tarjetas de crédito y débito, las percibidas por las sociedades fiduciarias y las de intermediación por la colocación de títulos de capitalización, seguros y reaseguros.
- ☐ Los planes de salud del sistema general de seguridad social.
- ☐ Las boletas de entrada a los eventos deportivos, culturales, y de recreación familiar.

□ Los servicios agropecuarios, siempre que se destinaran a la adecuación de tierras, a la producción agropecuaria y pesquera, y a la comercialización de sus productos.

Retención en la fuente en el IVA

Se estableció la retención en la fuente en el IVA, la cual debería practicarse en el momento en que se realizara la compra, y sería equivalente al 50% del valor del impuesto.

Impuesto de Timbre

Impuesto de Registro

Se estableció que generarían gravamen al impuesto de registro la inscripción de actos, contratos o negocios jurídicos documentales en los cuales fueran parte o beneficiarios los particulares y que se registraran en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o en las Cámaras de Comercio. Cuando un contrato accesorio se hiciera constar conjuntamente con un contrato principal, el impuesto se causaría solamente sobre el contrato principal.

La base gravable estaría constituida por el valor incorporado en el documento que contuviera el acto, contrato o negocio jurídico. Cuando se tratara de inscripción de contratos de constitución o reforma de sociedades anónimas, la base gravable estaría constituida por el capital suscrito. Cuando se tratara de inscripción de contratos de constitución o reforma de sociedades de responsabilidad limitada, la base gravable estaría constituida por el capital social.

Cuando el acto, contrato o negocio jurídico se refiriera a bienes inmuebles, el valor no podría ser inferior al del avalúo catastral, el autoavalúo, el valor del remate o de la adjudicación, según el caso.

Quedaron gravados con impuesto de timbre nacional y rodamiento, o circulación y tránsito sobre vehículos, los vehículos de servicio público o de transporte de carga. El traslado y rematrícula de los vehículos no generaría ningún costo o erogación. Cuando cualquiera de los documentos estuviera sujeto al impuesto de registro, no se causaría impuesto de timbre nacional.

Ley 488 de 1998

La reforma de 1998 tuvo como metas principales: a) generar nuevos recursos para reducir el déficit fiscal que se presentaba en las finanzas públicas; y b) reducir tarifas y bases impositivas para hacer más equitativa y menos distorsionante la estructura tributaria. Adicionalmente, buscando el fortalecimiento del sistema

financiero, se creó el Gravamen a los Movimientos Financieros que sería de carácter temporal.

Impuesto de Renta

Nuevos contribuyentes del impuesto a la renta

Se establecieron como nuevos contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios las cajas de compensación familiar, los fondos de empleados y las asociaciones gremiales. Estas entidades no estarían sometidas a renta presuntiva.

Exenciones y Deducciones

Las nuevas exenciones que se establecieron fueron:

- . El pago de impuesto a la renta sobre los intereses causados por entidades bajo la vigilancia de la Superintendencia Bancaria. Los intereses que se causaran a otras personas o entidades, únicamente serían deducibles en la parte que no excediera la tasa más alta que se hubiera autorizado cobrar a los establecimientos bancarios, la cual sería certificada anualmente por la Superintendencia Bancaria. Los ingresos percibidos por las organizaciones regionales de televisión y la compañía de información Audiovisuales, y por parte de la Comisión Nacional de Televisión, para estímulo y promoción a la televisión pública.
- . Las utilidades distribuidas a empresas industriales y comerciales del Estado que prestaran servicios de telefonía local, así como a sus accionistas.
- . Las bonificaciones e indemnizaciones que recibieran los funcionarios públicos por programas de retiro de las entidades públicas nacionales, departamentales, distritales y municipales.

Incentivo al ahorro tributario de largo plazo para el fomento de la construcción

Como incentivo al ahorro tributario de largo plazo para el fomento de la construcción, quedaron exentas del impuesto a la renta las sumas que destinaran los trabajadores al ahorro en las cuentas de "Ahorro para el Fomento a la Construcción –AFC–", siempre que no excedieran un 30% de su ingreso laboral del año y fueran mantenidas en la cuenta por un periodo mínimo de cinco años.

Descuento tributario por la generación de empleo

Se creó un descuento tributario a los contribuyentes que incrementaran en un 5% como mínimo el número de empleados durante un año, con respecto al año anterior. El descuento equivaldría al monto de los gastos por salarios y

prestaciones sociales pagados durante el año, que correspondiera a los nuevos empleos directos generados y hasta por una cantidad máxima de 15% del impuesto neto de renta del respectivo período.

Deducción del impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición de activos fijos
La reforma estableció que las empresas que adquirieran bienes de capital (no incluyendo vehículos automotores ni camperos) podrían deducir del impuesto a la renta el pago del IVA sobre tales bienes en el año en que se hubiera llevado a cabo la compra.

Eliminación de renta presuntiva sobre patrimonio bruto

En esta reforma tributaria se eliminó la renta presuntiva sobre el patrimonio bruto establecida en 1995, con el fin de no gravar los pasivos de los contribuyentes.

Servicios prestados por no residentes

Se estableció una tarifa única del 10% de retención en la fuente para los pagos por concepto de consultorías, servicios técnicos y de asistencia técnica, prestados por personas no residentes en Colombia, cuando los servicios se prestaran tanto en el país como desde el exterior.

Régimen Unificado de Imposición (RUI) para pequeños contribuyentes

Se creó el Régimen Unificado de Imposición (RUI) para los pequeños contribuyentes del impuesto de renta e IVA, según el cual se podría liquidar en forma unificada sobre los ingresos mínimos gravados, establecidos en forma presunta por el Gobierno a partir de estimaciones objetivas. Se considerarían pequeños contribuyentes las personas naturales y jurídicas cuyos ingresos brutos en el año anterior no sobrepasaran \$300 millones y cuyo patrimonio bruto fuera inferior a \$500 millones (valor año base 1998), que tuvieran un número máximo de 20 trabajadores, y cuya actividad fuera el comercio, la prestación de servicios, el ejercicio de profesiones independientes y liberales, agricultura, ganadería, empresas industriales y elaboración y venta de productos artesanales. Las personas que se sometieran a este régimen estarían excluidas de retención en la fuente por el IVA.

Impuesto a las Ventas

Tarifa General

Durante 1998 y los primeros meses de 1999, la tarifa general del impuesto sobre las ventas continuó siendo del 16%. A partir del primero de noviembre de 1999 la tarifa se disminuyó al 15%, y se aplicó también a los servicios.

Bienes como el diesel marino y los implementos para deporte competitivo harían parte del grupo de bienes gravados a la tarifa general.

Bienes y Servicios Excluidos

Se incluyeron dentro de la lista de bienes y servicios excluidos del pago del IVA:

- Los animales vivos de la especie bovina, porcina, ovina o caprina, y su carne, excluidos los toros de lidia; las aves de las especies domésticas, y los demás animales vivos.
- La leche y nata (crema) en polvo, gránulos o demás formas sólidas, el queso fresco sin madurar, los huevos de ave con cáscara, tubérculos, raíces y bulbos y todos los vegetales y frutas frescas y refrigeradas.
- Café, arroz, sorgo y demás granos; cebada, avena, maíz y los demás cereales, y sus semillas para siembra.
- Embutidos, conservas y productos similares, atún enlatado y sardinas enlatadas; pastas, productos de panadería, pastelería o galletería; agua mineral natural o artificial, hielo y nieve.
- Preparaciones para la alimentación de los animales, tabaco en rama o sin elaborar, sal y cloruro de sodio puro, agua de mar, combustibles sólidos análogos obtenidos a partir de la hulla, lignitos, con exclusión del azabache.
- Provitaminas y vitaminas, antibióticos, glándulas y demás órganos, sueros, sangre humana, sangre animal preparada para usos terapéuticos, profilácticos o de diagnóstico; vacunas, toxinas, cultivos de microorganismos (excepto las levaduras) y productos similares, y algunos medicamentos.
- Abonos, plaguicidas e insecticidas, neumáticos para tractores, preservativos, papel prensa, diarios y publicaciones periódicas, toallas higiénicas, pañales para bebés y artículos higiénicos similares.
- Monedas de curso legal, layas, herramientas de mano agrícola, surtidores con dispensador electrónico para gas natural comprimido; armas de guerra, excepto los revólveres, pistolas y armas blancas.
- Las impresoras y demás artículos braille y los bastones para ciegos aunque estuvieran dotados de tecnología.

Impuesto a la gasolina

Esta reforma estableció que los gobernadores de los departamentos fronterizos podrían celebrar contratos de concesión con Ecopetrol, que tuvieran por objeto la distribución de combustibles derivados del petróleo, importados del país vecino, para consumo en las zonas de fronteras y unidades especiales de desarrollo fronterizo.

Se autorizó a los municipios, distritos y departamentos, para adoptar una sobretasa a la gasolina. Por otra parte, se estableció una sobretasa nacional de 20% sobre el precio al público de la gasolina extra o corriente, y de 6% sobre el precio al público del ACPM. Esta sobretasa se cobraría únicamente en los municipios, distritos o departamentos, donde no se hubiera adoptado la sobretasa municipal, distrital, o departamental, según el caso, o cuando la sumatoria de las sobretasas adoptadas para la gasolina fuera inferior a 20%. Para el caso de la gasolina, la sobretasa nacional será igual a la diferencia entre la tarifa de 20% y la sumatoria de las tarifas adoptadas por el respectivo Concejo y Asamblea, según el caso.

En ningún caso, la suma de las sobretasas sobre la gasolina podría ser superior al 20% del valor de referencia de dicha gasolina.

Impuesto de Timbre

A partir del 1 de enero de 1999, la tarifa del impuesto de timbre se aumentó a 1.5%. Se creó el impuesto sobre vehículos automotores, el cual sustituiría a los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, de circulación y tránsito, y el unificado de vehículos de Bogotá.

Quedaron exentas del impuesto de timbre las operaciones de crédito público, las operaciones de manejo de deuda pública realizadas por entidades estatales, la refinanciación, la modificación de plazos como consecuencia de cambios en los sistemas de amortización y el cambio de denominación de obligaciones hipotecarias destinadas a la financiación de vivienda.

7. RESULTADOS PARCIALES ADMINISTRACIÓN SAMPER

7.1. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, EMPLEO E INFLACIÓN

A partir de la apertura económica a comienzos de los noventa la estructura de crecimiento del país cambió en forma radical. La reducción de aranceles y el abundante crédito tanto externo como interno indujeron un crecimiento sin precedentes de la demanda doméstica, junto con una revaluación de la tasa de cambio real. De hecho, el crecimiento de la demanda agregada superó ampliamente el del PIB, y como reflejo de esta situación se produjo un importante deterioro en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Así, aunque el mayor crecimiento del gasto se dio en inversión, este modelo de crecimiento no era sostenible ya que implicaba niveles altos de endeudamiento externo, depresión del ahorro privado y el estímulo de los sectores productores de bienes y servicios no comercializables, en detrimento de los sectores orientados al comercio internacional.

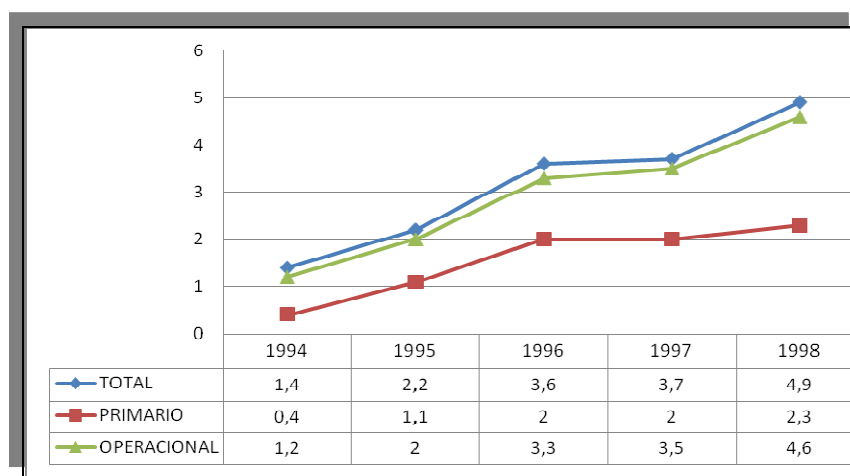
Tabla 3. Indicadores como % del PIB durante el gobierno Samper.

Año	Ingreso	Gasto	Déficit	Deuda
1994	11.4	12.6	(1.2)	14.6
1995	11.4	13.4	(2.0)	15.2
1996	11.9	15.3	(3.4)	16.4
1997	12.4	16.1	(3.7)	20.2
1998	11.9	16.7	(4.8)	24.5

Fuente: Indicadores del PIB [en línea]. Bogotá D.C.: DANE, 1998. [consultado 23 de Diciembre de 2007]. Disponible en Internet: <http://www.dane.gov.co/graficos.pdf>.

La tabla muestra un incremento del gasto, ocasionando un déficit bastante pronunciado y por consiguiente el aumento en la deuda pública.

Gráfica 4. Déficit del gobierno central. Porcentaje del PIB.



Fuente: Déficit del gobierno [en línea]. Bogotá D..C: Departamento nacional de planeación, 2007. [consultado 15 de junio de 2007]. Disponible en Internet: <http://www.departamentonacionaldeplaneacion.gov.co/graficos.pdf>.

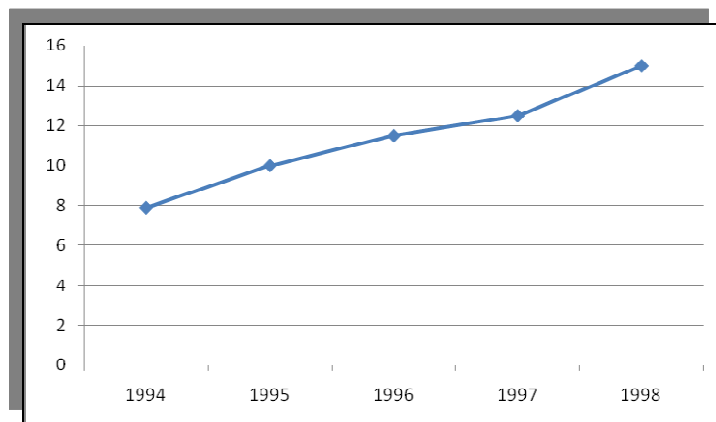
Se hizo evidente la necesidad de reducir el ritmo de crecimiento de la demanda agregada. En efecto, a partir del segundo semestre de 1994, el Banco de la República indujo un alza en las tasas de interés con el objetivo de quitarle dinamismo a la demanda privada. Los resultados de la política de estabilización se comenzaron a observar desde mediados de 1995 y se sintieron con todo rigor en 1996. El ajuste mayor al requerido se tradujo en una desaceleración del crecimiento económico con respecto a lo esperado, ubicándose en 2.1%

La disminución en la tasa de crecimiento se reflejó en una reducción de la demanda privada en más de 3% durante el año (consumo -2% e inversión -5%). La contrapartida fue una recuperación del ahorro privado el cual aumentó un punto su participación en el PIB, para situarse en 9,5% en 1996. Consecuentemente, se deterioraron los ingresos del sector público, como resultado de la contracción del sector privado, produciendo una disminución del ahorro del Gobierno.

Por su parte, las cifras de empleo muestran un deterioro desde 1994, especialmente en los sectores de construcción y comercio, como consecuencia de problemas estructurales y del ajuste ético, que se reflejan en la desaceleración de la economía. Así, la tasa de desempleo pasó de 7.9% en diciembre de 1994, a 11.5% en diciembre de 1996¹⁴.

¹⁴ Informe de Avance del Plan Nacional de Desarrollo 1996 [en línea]. Bogotá, D.C.: DNP, 1998. [Consultado 14 de Octubre de 2007]. Disponible en Internet: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/Subdireccion_Conpes/2917.pdf.

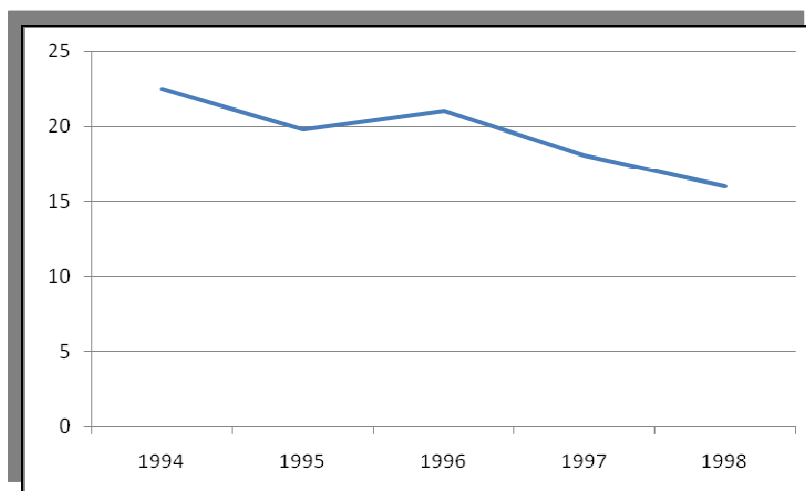
Gráfica 5. Tasa de desempleo como proporción del PIB. 1994 – 1998.



Fuente: Tasa de desempleo [en línea]. Santiago de Cali: DANE, 2007. [consultado 15 de Marzo de 2007]. Disponible en Internet: <http://www.dane.gov.co/graficos.pdf>.

Con excepción del último año, cuando se presentó un repunte, la tasa de inflación se viene reduciendo de manera continua. Dentro de la canasta del IPC los rubros de mayor inflación a diciembre de 1996 fueron los de educación, servicios públicos y salud. Se destaca la contribución de los productos del sector agrícola a la disminución de la tasa de inflación. No obstante, dados los resultados hasta marzo, en 1997 se cumplió la meta del 18%.

Figura 1. Inflación observada 1994 – 1998



Fuente: Reporte de la inflación [en línea]. Santiago de Cali: DANE, 2007. [consultado 28 de junio de 2007]. Disponible en Internet: <http://www.dane.gov.co/graficos.pdf>.

7.2 TASA DE CAMBIO Y SECTOR EXTERNO

La defensa de la tasa de cambio real fue una de las metas más importantes del Salto Social. El Gobierno utilizó las herramientas a su alcance para mantener la competitividad de la tasa de cambio real, pero los bajos niveles presentados se debieron principalmente a las siguientes razones: a) el crecimiento sin precedentes de la inversión extranjera directa, que para el periodo 1995-1996 creció en promedio más del 60%, b) el alto endeudamiento externo del sector privado, a causa del diferencial de la rentabilidad financiera de la economía colombiana respecto a las del exterior; c) el creciente endeudamiento del sector público, consecuencia de necesidades de financiación del déficit público por encima de lo esperado d) las expectativas derivadas de una percepción favorable sobre el comportamiento futuro de la economía y, en particular, del sector externo por la explotación del campo petrolero de Cusiana y Cupiagua.

Las medidas implementadas por el gobierno a efectos de consolidar la política de apertura a la inversión extranjera generaron un impacto positivo en la economía, como quiera que permitiera la entrada de capitales al sector productivo, con una incidencia directa en materia de infraestructura, prestación de servicios y desarrollo tecnológico. Lo cual ha ido acompañado no sólo del posicionamiento de Colombia dentro de los países líderes en América Latina, sino también de una decidida confirmación de la confianza internacional en la economía colombiana.

El hecho importante para resaltar en el frente externo es la mejora de la balanza comercial. Las exportaciones totales crecieron a un ritmo mayor al del PIB (5.2%), fundamentalmente como resultado del crecimiento de las tradicionales (13.5%). Por su parte las importaciones presentaron una caída del 1.2%, la cual se concentró fundamentalmente en bienes de consumo, mientras se mantuvo el nivel en bienes de capital e insumos.

7.3 SECTOR FISCAL

7.3.1 Tamaño del Estado. Las obligaciones fijadas por la Constitución Nacional en términos de nuevas responsabilidades de intervención y regulación, y mayores transferencias de recursos a las regiones, tuvo un impacto significativo en el tamaño del Estado. Desde 1994 el sector público consolidado aumentó en forma importante su participación en el Producto Interno Bruto, manteniendo la tendencia iniciada desde comienzos de los años noventa. De hecho, el gasto público total neto de transferencias pasó de 27.6% del PIB en 1994 a 36.5% en 1996. El crecimiento de la participación del gasto público en el PIB estuvo determinada por

”crecimiento del sector público territorial, que incrementó su participación del 9.8% a 14.7%”*, y de la seguridad social, que aumentó de 4.5% a 6.8%.

El Gobierno Central mantuvo su participación en un 7.3% del PIB si se excluyen intereses (con intereses pasó de 8.9% en el 94 a 9.5% en el 96). Esto evidenció un esfuerzo del gobierno central por atender los retos constitucionales sin aumentar sus gastos propios.

7.3.2 El Balance Fiscal. El balance del sector público consolidado se vio mermado desde 1994, exceptuando la seguridad social, que registró superávit superiores a los esperados en el Plan de Desarrollo, el resto del sector público tuvo balances inferiores a los previstos en el Plan. El déficit del sector público consolidado, después de privatizaciones, alcanzó -0.56% del PIB (frente a un superávit esperado de 0.08%) y en 1996 -1.07% del PIB (frente a un superávit esperado de 0.23%). El deterioro de las finanzas del sector público estuvo relacionado, sobre todo en 1996, con la desaceleración de la actividad productiva, que afectó fundamentalmente al sector eléctrico y al Gobierno Central.

7.3.3 La Finanzas del Gobierno Central. La dinámica de los ingresos del Gobierno Central fue menor que la contemplada en el Plan de Desarrollo, lo que condujo a ajustar el nivel de gastos para evitar un deterioro adicional al esperado en sus finanzas. Así, el déficit del Gobierno Central alcanzó 2.2% del PIB en 1995, después de privatizaciones (frente a un déficit esperado de 2.7%) y 3.4% después de privatizaciones en 1996 (frente a un 3.6% esperado). Sin embargo, como el superávit del resto del sector público fue inferior al proyectado inicialmente, la financiación del déficit del sector central ha implicado una mayor utilización de ahorro privado y de endeudamiento externo, asociados a mayores tasas de interés y una mayor revaluación de la tasa de cambio.

* El gasto de las entidades territoriales estuvo financiado por mayores transferencias (1% del PIB), por recursos de cofinanciación y regalías (0.4%), recursos propios (1.2%) y endeudamiento (1.5). Estos resultados obedecieron al mandato constitucional y a la mayor autonomía de las entidades territoriales en el manejo de las finanzas.

8. EL PROCESO 8.000

Una semana después de realizada la segunda vuelta electoral de 1994 para el periodo comprendido de 1994 a 1998 que definía al futuro presidente de Colombia entre los candidatos Ernesto Samper Pizano y Andrés Pastrana Arango, el entonces presidente César Gaviria Trujillo recibió de Andrés Pastrana Arango unos casetes cuando realizaba una gira por la ciudad de Santiago de Cali. El presidente Cesar Gaviria, remitió los casetes al entonces Fiscal General de la Nación Gustavo de Greiff quien se abstuvo de abrir investigación.

Posteriormente el sucesor del Fiscal General Alfonso Valdivieso, los dio a conocer a la opinión pública el 20 de junio de 1995 se divulgaron los casetes de audio en los que el periodista Alberto Giraldo hablaba con los hermanos Miguel Rodríguez Orejuela y Gilberto Rodríguez Orejuela (jefes del cartel de Cali) sobre dineros para Apoyar la campaña de SAMPER.

Se inició entonces el proceso con la llamada a indagatoria libre a Santiago Medina ex tesorero de la Campaña Presidencial de Ernesto Samper Pizano el día 17 de julio de 1995. Al principio el presidente Samper tomaba las declaraciones como conspiraciones en su contra, pero todo cambió cuando el Ex Tesorero de la Campaña presidencial Santiago Medina, confesó la entrada de dineros ilícitos el 12 de septiembre de 1995

La tormenta política ocasionó reacciones de todo tipo y en el exterior la imagen del país se vio deteriorada. Fueron cuatro años en los que Estados Unidos desertificó al país en materia de lucha contra la droga y los señalamientos al presidente Ernesto Samper no se hicieron esperar. Uno de los puntos más importantes dentro de la coyuntura por la investigación de la campaña presidencial fue el momento cuando el gobierno de Estados Unidos el 1 de julio de 1996 canceló la visa de entrada a ese país del presidente Ernesto Samper.

El Proceso 8.000 tuvo ramificaciones a otras áreas de la actividad pública como en el caso de dos contralores que fueron a parar a la cárcel por recibir dineros del narcotráfico. El ex Contralor General de la Nación, Manuel Francisco Becerra Barney, elegido en 1990, fue acusado de recibir de Guillermo Pallomari, ex contador de los Hermanos Rodríguez Orejuela 300 millones de pesos. Sin embargo, cumplió su período de cuatro años al frente de la Contraloría y en 1995 fue capturado y vinculado al proceso 8.000. David Turbay, quien le sucedió y fue elegido en 1994, se vio envuelto en el mismo proceso por haber recibido un cheque por 50 millones de pesos girado desde una cuenta del mayor de los Hermanos Rodríguez Orejuela.

Por su parte, las declaraciones que hacia el presidente Ernesto Samper en todo momento - había defendido su inocencia con vigor y había declarado sentirse "víctima de un atentado moral"- apuntaban a que él no había recibido ningún dinero, que todo fue hecho a su espaldas, no obstante muchos patrocinadores de su campaña, declararon que los dos hermanos Rodríguez Orejuela sí tenían sus inversiones allí. Pero allí no paraban las declaraciones, la "monita retrechera" como se le conocía a Elizabeth Montoya de Sarria actuó como intermediaria entre los dos Hermanos Rodríguez Orejuela y los políticos del soberano. Se hizo famosa cuando se divulgó una conversación telefónica de ella con el entonces candidato a la presidencia (Ernesto Samper), en la que daban indicios de las relaciones entre narcotraficantes y políticos del Partido Liberal para la financiación de la campaña presidencial, meses después la "Monita Retrechera" fue asesinada.

Tales denuncias involucraron a decenas de políticos, periodistas, deportistas y personajes de la farándula, lo que puso al descubierto la profunda penetración del narcotráfico en la vida cotidiana de la pequeña región.

De los pocos vinculados que estaban en el proceso, está el caso del Ministro de Defensa Fernando Botero Zea (1994 - 1995) hijo del artista Colombiano Fernando Botero, quién durante la campaña presidencial se desempeñaba como Jefe de la campaña; fue tal vez el único de los vinculados que pagó con cárcel las acciones del Proceso. Durante las indagatorias que se le hacían a Santiago Medina fue vinculado al proceso; y fue precisamente Botero quien el 22 de enero de 1996 propinó la estocada final contra Samper, cuando en una ampliación de su indagatoria confesó que el Presidente "sí sabía". Tras la confesión de Fernando Botero Zea, los que aún respaldaban a Ernesto Samper con la convicción de que una cosa era que el dinero hubiera ingresado a la campaña y otra cosa era que el Presidente supiera (Horacio Serpa, Ministro del Interior), se quedaron sin ARGUMENTO.

El lunes 27 de febrero de 1996 la Comisión de Acusaciones de la Cámara decidió abrir investigación formal contra el Presidente Ernesto Samper, en una acción sin precedentes en la historia de Colombia. Los 15 miembros de la comisión, después de evaluar las pruebas aportadas por el fiscal Alfonso Valdivieso, entre ellas un video de Pablo Escobar en el que reconoce haber entregado dinero a Ernesto Samper en la campaña de 1982 y una cinta magnetofónica de la testigo 'María', quien iba a ser presentada por el senador Jesse Helms ante el congreso de los Estados Unidos, consideraron que había méritos para abrir una investigación penal contra el presidente Ernesto Samper.

Sin embargo, contrario a lo que se esperaba, el 6 de julio de 1996 Ernesto Samper fue absuelto por la Cámara. Por 111 votos contra 43 se archivaron los cargos contra el presidente de la República. Ni culpable, ni inocente. Precluido.

9. EL SALTO SOCIAL

El salto social es un plan del gobierno, que optó por un modelo alternativo de desarrollo, entre el esquema proteccionista e intervencionista clásico de los años cincuentas y décadas siguientes, y el neoliberalismo de los años noventa que confía ciegamente en la capacidad del mercado para corregir los desequilibrios económicos y sociales, de donde el Plan se orientó a asimilar los efectos benéficos de la apertura económica y a fundamentarse en varios conceptos básicos a saber:

La estrategia económica para la generación de empleo se basó en tres elementos: el primero en una política macroeconómica sana, el segundo, en una estrategia de competitividad, que buscaba crear las condiciones internas para consolidar una exitosa internacionalización de la economía, para aprovechar la oportunidad que generaría para acelerar el crecimiento y crear más y mejores empleos; el tercero en una política activa de empleo, para garantizar que el desarrollo económico se tradujera efectivamente en un crecimiento dinámico de la demanda de mano de obra, a través del mejoramiento del sistema de formación profesional, de la modernización y ampliación de los servicios de intermediación laboral, de la creación de un subsidio de desempleo asociado a la capacitación y de programas de emergencia de empleo para grupos sociales vulnerables y regiones en crisis.

La estrategia social incluía dos tipos de acciones que incidirían decisivamente en la generación de empleo. En primer término una estrategia para elevar el nivel educativo de toda la población, condición esencial para mejorar la calidad del empleo y para garantizar el acceso de los colombianos, en especial de los más pobres, a las oportunidades que genera el proceso de desarrollo. En segundo lugar, incorporar una agresiva política de fomento a la economía solidaria y a la pequeña propiedad, que permitiera que una y otra se convirtiera en una poderosa palanca de generación de empleo productivo y de democratización de la propiedad. La estrategia social se concebía como un programa integral orientado a mejorar las condiciones de vida de la población, que incluía las condiciones de educación, salud, cultura, deporte, vivienda, justicia, derechos humanos y seguridad ciudadana, para crear una fuerza de trabajo más productiva, con el objetivo de construir en última instancia un nuevo ciudadano como base de la nueva sociedad a la cual aspiraban todos los colombianos.

La educación que era el segundo elemento articulador del Plan, establecía también estrechas relaciones entre lo económico y lo social, y entre éstas dimensiones y la ambiental. Gracias a la educación, la cultura se volvería parte de la vida cotidiana, se desarrollarían las capacidades creativas; se aprenderían

patrones de comportamiento necesarios para una mejor vida en sociedad y se difundirían los valores de respeto a la naturaleza.

La revisión de los resultados del Plan permite identificar sectores que durante el gobierno de Samper, demostraron liderazgo al generar, con los recursos disponibles, beneficios significativos para la población.

Uno de los más importantes logros del Salto Social durante la primera parte del gobierno en mención, fue el incremento de los recursos para financiar infraestructura y la inversión social. El gasto social del nivel central se incrementó en 2.5 puntos del PIB entre 1994 y 1996, pasando de representar 12.19% del PIB a 14.62% del PIB.

El esfuerzo del Gobierno Nacional en el sector social condujo a el país, que a principios de la década de los noventa se ubicaba respecto a los demás países latinoamericanos en un nivel de gasto social moderado y por debajo del promedio para la región, haya avanzado hacia el grupo de naciones con niveles de gasto social alto y por encima del promedio regional*.

9.1. RETROCESO DE LA INDIGENCIA Y DISMINUCIÓN DE LA POBLACIÓN CON NBI.

El énfasis que el gobierno puso en lo social permitió que, a pesar de la desaceleración del crecimiento económico del último año, la indigencia haya retrocedido y las condiciones de los sectores más pobres de la población, en términos de acceso a los servicios sociales y domiciliarios básicos, mejoraron.

Así lo muestran los indicadores de pobreza. El NBI siguió su tendencia a la baja, indicando que el porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas se redujeron de 21.1% en 1993 a 19.3% en 1995. La población en condición de indigencia (medida con el indicador Línea de Indigencia) se redujo de 23.3% en 1993 a 20.3% en 1995. A diferencia de otros países latinoamericanos en los cuales ha aumentado la pobreza por efecto de los ajustes macroeconómicos**, en

* "Las cifras del gasto social incluyen educación, salud, seguridad social, vivienda, agua potable, y las estrategias de empleo y capacitación para el trabajo. Aun si se excluye el sector público de seguridad social (pensiones y régimen contributivo en salud en ISS y cajas de previsión social), el gasto público aumentó en cerca de 1.4 puntos del PIB: de 7.3% en 1994 a 8.7% en 1997, lo cual representó un aumento real de 26.5%, de \$6.02 billones a \$7.7 billones en pesos de 1996.

** "En una comparación reciente entre algunos países de la región, la CEPAL sostiene que en lo que va corrido de los noventa la pobreza (medida con la Línea de Pobreza) ha aumentado en Argentina, México, Honduras y Venezuela, ha mejorado en Chile, Perú y Brasil, y se ha mantenido en el mismo nivel en Colombia. Bolivia. Panamá. Costa Rica y Uruguay. Cepal, La Brecha de la Equidad, Sao Paulo, Abril 1997.

Colombia la población bajo la línea de pobreza se ha mantenido en el mismo nivel en los últimos años (55%)* Igualmente, el deterioro de la distribución del ingreso experimentado en los primeros años de la década de los noventa, y que tuvo su pico en 1993, se ha revertió: el Índice de Gini ha disminuyó de 0.58 en 1993 a 0.56 en 1995 para el total nacional, y para las siete más grandes ciudades permaneció invariable en los últimos tres años.

9.2. GRANDES AVANCES EN LA REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y PENSIONES.

El Salto Social tuvo destacados logros en materia de seguridad social en salud y pensiones. Son sobresalientes los avances en el desarrollo de la reforma promovida por la Ley 100 de 1993, la cual empezó a ser implementada por este gobierno en 1995.

En el área de salud, en los dos primeros años de su ejecución, se consiguieron asegurar a cerca de la mitad de la población del país. En el régimen subsidiado se afiliaron 5.9 millones de personas (correspondientes al 49% de la meta propuesta para el cuatrienio), pertenecientes en su mayoría a los estratos más pobres de la población. Por su parte, en el régimen contributivo, durante el mencionado gobierno, se afiliaron 6.8 millones de personas, que sumadas a los 6.6 millones que se encontraban aseguradas antes de la reforma, totalizaron 13.4 millones de afiliados a ese régimen. El ISS incrementó en más de 50% el número de sus afiliados (de 6 millones a 9.3 millones), con lo cual cubrió el 69% del total de la afiliación a ese régimen

** "En una comparación reciente entre algunos países de la región, la CEPAL sostiene que en lo que va corrido de los noventa la pobreza (medida con la Línea de Pobreza) ha aumentado en Argentina, México, Honduras y Venezuela, ha mejorado en Chile, Perú y Brasil, y se ha mantenido en el mismo nivel en Colombia, Bolivia, Panamá, Costa Rica y Uruguay. Cepal, La Brecha de la Equidad, Sao Paulo, Abril 1997." ¹⁷

* "En discusiones recientes se ha planteado que en los últimos años la pobreza en Colombia, en particular en el sector urbano, ha venido en incremento. Sin embargo, las últimas cifras suministradas por el DANE para las siete principales áreas metropolitanas, aunque sujetas a los errores propios del muestreo y a otras limitaciones, indican que en el período 94-96 la población por debajo de la Línea de Pobreza ha presentado ligeros descensos (septiembre/94: 32.90%." ¹⁸ junio/96: 31.02%; 8.7 millones en 1994 y 8.6 millones en 1996); para junio/95-junio/96, la reducción es ligeramente superior (33.42% y 31.02%, respectivamente). En cambio, contrario a la tendencia observada para el total nacional, las cifras indican que en estas siete ciudades el porcentaje de población por debajo de la Línea de Indigencia, se ha incrementado (septiembre/94: 4.8%, junio/96: 6.20%).

9.3. PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL URBANA

La política de vivienda social urbana se ejecutó satisfactoriamente en términos de la asignación de recursos y el número de subsidios otorgados, alcanzando los objetivos propuestos de focalizar e incrementar el número de hogares beneficiados. A diciembre de 1996 se habían asignado 224 mil subsidios, cifra que representó el 45% de lo previsto en el Plan y se alcanzó un cumplimiento financiero de 40%. Igualmente, durante los dos primeros años del Plan, se superó en 18% el número de subsidios asignado a los hogares con ingresos menores a dos salarios mínimos en todo el gobierno anterior, y se mejoró el grado de focalización del 69% al 80%. Los recursos asignados al subsidio permitieron apoyar proyectos en todos los departamentos del país y en 623 municipios, complementando, de esta forma, los recursos locales destinados al sector.

Aunque el nivel de asignaciones fue adecuado, el ritmo de pagos tuvo dificultades. En efecto, a diciembre de 1996 se había pagado el 66% de lo asignado en 1995 y solamente el 6% de lo asignado en el mismo año. Esta situación fue el resultado del esquema del subsidio a la demanda y de los procedimientos de asignación, que garantizaron la focalización y la participación ciudadana y territorial

Aumentos en la Cobertura de la Educación Básica y Fortalecimiento de las Escuelas.

En educación básica, como resultado de la combinación de diferentes estrategias (ampliación de infraestructura escolar oficial, subsidios directos a los colegios para ampliar cupos, y subsidios directos a estudiantes pobres) se aumentó la cobertura en más de 650 mil cupos. Lo cual significó un incremento de 8.3% en la matrícula de educación básica oficial durante esa administración.

Se hicieron inversiones importantes para mejorar la calidad de la educación básica oficial. Se capacitaron 87,000 docentes, se entregaron textos a 15 millones de niños, se dotaron 885 municipios con Centros de Recursos Educativos como apoyo a las actividades de los colegios de secundaria, y se entregaron materiales de apoyo a la mayoría de las escuelas primarias para la enseñanza de lectura y escritura, matemáticas, ciencias básicas y tecnología.

Igualmente, el Ministerio de Educación Nacional hizo importantes esfuerzos en redireccionar los programas de inversión existentes, incluyendo los de crédito externo, con el fin de fortalecer las instituciones escolares oficiales, estableciendo en ellas Planes Educativos Institucionales (PEI), darles más autonomía en el manejo de sus recursos e introducir la participación de la comunidad.

10. CONCLUSIONES

La administración samperista defendió desde el principio la reforma política realizada por la Constitución de 1991 y la reforma económica de los últimos años: "La presente administración tiene, por lo tanto, la doble tarea de consolidar las positivas reformas económicas y políticas de los últimos años, garantizando al mismo tiempo que sus beneficios se extiendan al conjunto de la sociedad". Y reitera: "El gobierno no sólo mantendrá el proceso de apertura sino que lo consolidará a través de una más agresiva estrategia de internacionalización".

El gobierno de Ernesto Samper ESTABLECIÓ algunas políticas sociales como: la Red de Solidaridad Social, destinada a proveer educación, subsidios y alimentos a la población desprotegida; el SISBEN, o Sistema de Identificación de Necesidades Básicas Insatisfechas, mediante el cual, se llevó el servicio público de salud a más de 12 millones de colombianos, y un ambicioso programa de sustitución de cultivos ilícitos llamado el PLANTE.

Además, debido a la presión norteamericana, que aprovechó la acusación y las pruebas del anterior rival a la presidencia de las elecciones, Andrés Pastrana, (quien sería posteriormente elegido presidente de la República de Colombia), sobre la infiltración de dineros del narcotráfico para apoyar la candidatura de Samper.

Bajo su mandato se luchó contra los carteles del narcotráfico. Esta lucha concluyó en el completo desmantelamiento del denominado Cartel de Cali (una de las organizaciones narcotraficantes y criminales más perseguidas del mundo, que paradójicamente había financiado la llegada del mismo Samper a la presidencia) y la expedición de medidas como la extinción de bienes obtenidos con dineros ilícitos y la extradición a los Estados Unidos de los principales capos del narcotráfico. El fenómeno del narcotráfico no se afectó ni disminuyó debido a la eliminación de dicho cartel, pero sí ocurrió un cambio en la localización geográfica y política, así como en las jerarquías mafiosas que controlan dicho tráfico ilegal internamente en Colombia.

Frente a los objetivos de la monografía

Las normas tributarias se han convertido en la principal herramienta que el Estado ha tenido para generar ingresos fiscales, obligar a los contribuyentes a pagar sus impuestos, racionalizar el mercado monetario, crear impuestos, reducir el déficit fiscal, etc. Esto se ha dado desde la llegada de los españoles a América en el siglo XV, cuando la Corona estableció impuestos a pagar por parte de sus moradores, tales como el quinto real, diezmo, tributo y alcabala, los cuales se

mantuvieron por cerca de tres siglos. En la época de la Independencia, la necesidad de cubrir los gastos de la campaña libertadora fue una de las razones para crear impuestos que generaran ingresos al país y que reemplazaron los de la época colonial, que en su mayoría se habían eliminado.

Los continuos cambios en las reformas tributarias e imposiciones de nuevos gravámenes con el objetivo de subsanar el déficit fiscal del país, ha sido casi la forma exclusiva pensada por el gobierno para generar ingresos.

Dentro de este periodo, la política tributaria planteó muchas leyes y normas con resultados poco positivos para quienes la ejecutaron, sin embargo tomando como base las condiciones y necesidades del sector público, se puede concluir que los procedimientos serán cada vez más eficaces en la preservación del patrimonio del Estado.

La evasión de impuestos siempre ha estado favorecida por la impunidad, por eso no ha sido posible detenerla.

11. RECOMENDACIONES

La gran cantidad de reformas tributarias en la década de los noventa, una tras otra, permiten que el sistema tributario de nuestro país sea muy cambiante; y desordenado para los contribuyentes; y sexto es aprovechado por la evasión de impuestos, por lo que se recomienda insistir en el control de la evasión y el contrabando por parte del Estado.

En Colombia se ha venido modificando el impuesto de renta y complementario en cada gobierno, para reducir el déficit fiscal, financiar el gasto público y la inversión social. Pero siempre se incrementa el impuesto de renta, el gasto igualmente también se incrementa. Por lo que es recomendable reducir el gasto público.

En el periodo de 1994-1998 bajo la presidencia de Ernesto Samper Pizano se crearon leyes como ley 174 de 1994 donde se unifican los índices de ajustes por inflación entre lo contable y lo fiscal y se permite tomar como costo fiscal el valor de los autoavalúos, para determinar las ganancias ocasionales provenientes de la enajenación de inmuebles; reformas como estas tratan de incrementar las finanzas publicas. Pero en cada reforma hay un incremento del déficit fiscal, de la evasión, y del gasto público; por lo que se recomienda, racionalizar el gasto público, minimizar la corrupción y controlar la evasión de impuestos

Como las personas por incrementar sus ingresos cada día están tomando dediciones como: La evasión del impuesto de renta., Contrabando de mercancías para no pagar el impuesto, Despido masivo de los trabajadores para incrementar el margen de utilidad. Suplantaciones para no declarar todos los activos e ingresos, entre otras maniobras, se le recomienda al estado fortalecer la campaña agresiva en contra de los evasores y contrabandistas para recuperar la gran cantidad de dinero que se deja de percibir para ser invertida en obras.

Como los gasto en que incurre la administración de impuesto para controlar la evasión y la recaudación del impuesto de renta son muy altos, se recomienda incentivar y atraer con mayores estímulos tributarios a la inversión privada y extranjera, ya que esta se ha estancado fundamentalmente por los grandes problemas de inseguridad que han reinado en el país en los últimos años fundamentalmente por los grupos alzados en armas.

Se recomienda seguir combatiendo, sin cesar a los grupos alzados en armas para que tengamos un país más prospero y pacifico.

La inversión social fue prioritaria y destacada en el gobierno de SAMPER, frente a otros sectores durante dicho gobierno. La participación del sector social en el gasto total del Gobierno Central creció de 45.7 % en 1994 a 55% en 1996. Esto significó un aumento real del 28.6% en los dineros públicos orientados a su financiamiento. Los aumentos más significativos se dieron en el sector público de la salud. (0.5% del PIB en el sistema de salud oficial y 0.9% del PIB en el sistema contributivo del sector público) y en educación (0.75 del PIB). A pesar de que su participación en el PIB no es muy alta, el gasto público en agua potable y vivienda social aumentó en términos reales 69% y 71% respectivamente entre 1994 y 1996*; por lo que se le recomienda al actual gobierno, invertir más en lo social, sin descuidar la política de seguridad democrática, ya que el único problema de los colombianos no es la inseguridad, sino también el hambre, el desempleo y la miseria de los sectores deprimidos.

*Cerca de una quinta parte del aumento del gasto público (en términos del PIB) se dio gracias al aumento en las transferencias del Gobierno Central a las entidades territoriales (situado fiscal y participaciones municipales). En efecto, de los 2.5% del PIB de aumento del gasto público, 0.51% es atribuible a los aumentos en dichas transferencias.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, O; AYALA, V; OSSA, C. La situación fiscal y el financiamiento del gobierno en los años noventa. Reasignación de la carga tributaria en Colombia: Propuesta y alternativas. Santa Fe de Bogotá: Mimeo: Fedesarrollo Contraloría General de la República, 2002. 208 p.

ÁVILA J; cruz, A Ordoña. Progresividad en los impuestos a las ventas y renta de personas naturales. En> Cuaderno de trabajo. No. 018 (2001)., 150 p.

GAMY, Luis Jorge. Colombia y la crisis de la deuda. Santa Fe de Bogotá: CINEP – Universidad Nacional de Colombia, 1991. 132 p.

GÓMEZ, Hernando José. Veinticinco años de inflación. En: Revista Coyuntura Económica. vol. 4, No.45 (dic. 1995); 50 p.

Informe de Avance del Plan Nacional de Desarrollo 1996 [en línea]. Bogotá, D.C.: DNP, 1998. [Consultado 14 de Octubre de 2007]. Disponible en Internet: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/Subdireccion_Conpes/2917.pdf.

MARULANDA GÓMEZ, Oscar. Economía política del manejo macroeconómico en Colombia. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, 1999. .200 p.

MORCILLO, Pedro Pablo. La planeación en Colombia. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Ltda. 2002. 300 p.

GONZALEZ, Francisco A., CALDERON, Valentina. Las reformas tributarias durante el siglo XX [en línea]. Bogotá, D.C.: CINEP, 1995 [Consultado 14 de Diciembre de 2007]. Disponible en Internet: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DEE_Boletines_Divulgacion_Economica/Boletin%2520No_9_Reforma_Tributaria%2520II.pdf

OSSA ESCOBAR, Carlos. Estructura tributaria y sistema de privilegios [en línea]. Bogotá, D.C.: Contraloría general de la república. 1993 [Consultado 21 de Marzo de 2008]. Disponible en Internet: http://209.85.165.104/search?q=cache:K5KfrtIPS7kJ:www.semana.com/documentos/Doc-787_200638.doc+REFORMA+TRIBUTARIA+DE+SAMPER&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=co.

PAEZ PEREZ, Pedro Nel. Consumo, reformas tributarias y deuda externa. [en línea]. Bogotá, D.C.: Universidad de los andes 1994. [Consultado 20 de Noviembre de 2007]. Disponible en Internet: <http://www.fuac.edu.co/revista/I/I/cuatro.pdf>.

RIVA, Javier Fernández. El problema fiscal en Colombia. Santa Fe de Bogotá: Editorial Oveja Negra, 1990. 212 p.